

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Õigusteaduskond

Avaliku õiguse osakond

Carolín Toomingas

TRANSNATSIONAALNE HALDUSAKT EUROOPA LIIDU JA EESTI ÕIGUSES

Magistritöö

Juhendaja

LL.M Ene Andresen

Tartu

2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI MÕISTE JA SELLE PIIRITLEMINE EUROOPA LIIDU ÕIGUSKORRAS	9
1.1. Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu halduskorras	9
1.1.1. Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormid	9
1.1.2. Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormina	11
1.2. Transnatsionaalse haldusakti mõiste ja eristamine muudest sarnastest nähtustest	13
1.2.1. Transnatsionaalse haldusakti mõiste ebatäpsus.....	13
1.2.2. Transnatsionaalse haldusakt eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instituudina, selle tunnused ja eristamine sarnastest nähtustest	15
1.3. Halduse muu piiriülene tegevus ja Euroopa Liidu liikmesriikide halduskoostöö	20
2. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI KEHTIVUS JA SIDUVUS VASTUVÕTJARIIGILE	24
2.1. Vastastikuse tunnustamise printsiip.....	24
2.2. Normatiivne alus transnatsionaalse haldusakti kehtivusele ja siduvusele	29
2.3. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mehhanismid.....	33
2.3.1. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mõiste	33
2.3.2. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mehhanismide liigitamine	34
2.3.3. Transnatsionaliteedi mudel ja ehtsad transnatsionaalsed haldusaktid.....	36
2.3.4. Referentsotsuste mudel ja mitteehtsad transnatsionaalsed haldusaktid	39
2.4. Transnatsionaalse haldusakti legitimatsioon	42
3. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI ÕIGUSMÕJU TÕRJUMINE NING VÕIMALUSED ÕIGUSKAITSEKS	45
3.1. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumine	45
3.1.1. Transnatsionaalse haldusakti õigusvastasus.....	45
3.1.2. Transnatsionaalse haldusakti tühisus	47
3.1.3. Sekundaarõiguses toodud alus transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumiseks	49

3.1.4. Juhiloaturism	50
3.1.5. Tunnustamise osas tekkinud erimeelsuste lahendamine	52
3.2. Transnatsionaalse haldusakti täitmisest keeldumine	54
3.3. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine	57
3.3.1. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine väljastajariigi poolt ning selle mõju vastuvõtjariigile	57
3.3.2. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine vastuvõtjariigi poolt.....	59
3.3.3. Riigisisese õiguse kohaldamine transnatsionaalse haldusakti muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel.....	60
3.4. Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse peatamine ja valdkondlik järelevalve	61
3.5. Üksikisiku võimalused õiguskaitseks	64
KOKKUVÕTE	67
The Transnational Administrative Act in Estonian and European Union Law. Abstract	75
KASUTATUD KIRJANDUS	84
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	88
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	93

SISSEJUHATUS

Esimesed käsitlused transnatsionaalse haldusakti¹ kui eraldiseisva õigusinstituudi kohta ilmusid Saksa õiguskirjanduses 1990. aastate alguses.² Toona nimetati transnatsionaalseks haldusaktiks välismaist suveräänse riigivõimu akti, millele on Euroopa Liidu õigusega antud omadus kutsuda esile piiriülest mõju.³ Kuigi kontseptsiooni on oluliselt edasi arendatud, on instituudi põhiolemus püsinud sama: tegemist on ühe riigi haldusotsusega, millel on piiriülene mõju.

Traditsiooniliselt piirdub haldusakti kehtivusala selle andnud riigi territooriumiga.⁴ Territoriaalne jurisdiktsioon on üks riigi suveräänsuse ilminguid.⁵ Maailmas, mis koosneb võrdväärselt suveräänsetest riikidest, on igal riigil pädevus oma *imperium*-i raames võtta vastu seaduseid ja teisalt *juris dicere* korras otsustada, et vastav õigus kohaldub konkreetsetele isikutele ja asjaoludele.⁶ Samuti on riigil oma territooriumil jõumonomopol nende reeglite jõustamiseks.⁷ Teisalt on jurisdiktsioon negatiivne õigus, mis loob raamistiku riikide rahumeelseks kooseksisteerimiseks. Riigi immunitedi, siseasjadesse mittesekkumise ja riikide suveräänse võrdväärsuse põhimõtete kohaselt peab iga riik saama oma jurisdiktsioonis ise riigivõimu teostada ja ei pea taluma teiste riikide sekkumist.⁸ Territoriaalsuse printsiibi kohaselt peab riik austama teiste riikide territooriumit ja piirama oma jurisdiktsiooni üksnes omaenda territooriumiga.⁹ Ka riigi haldusõiguskorra kehtivusala kattub reeglina selle territooriumiga.¹⁰

Eelkirjeldatud traditsioonilised arusaamad on hakanud aga kaotama oma tähtsust.¹¹ G. Jellinek tõi juba 19. sajandi keskel välja, et suveräänsuse mõiste, mis iseloomustab riigivõimu piiramatust, ei ühildu õigusliku tegelikkusega, kus riigid on rahvusvaheliste lepingute süsteemis

¹ Saksa *der transnationale Verwaltungsakt*, ingl *transnational administrative act*.

² Esmakordselt tõi mõiste kasutusele E. Schmidt-Aßmann, vt E. Schmidt-Aßmann. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. – Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1993, S. 935, *passim* (viidatud: M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt. – Die Verwaltung 2001 (34), S. 454).

³ *Ibid.*, S. 935.

⁴ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18. Aufl. München: C. H. Beck 2011, § 9 Rn. 64.

⁵ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law. Exploring Transnational Administrative Decisions. – Columbia Journal of European Law 2013/3 (19), p. 4.

⁶ C. Ryngaert. Jurisdiction in International Law. Oxford: Oxford University Press 2016, p. 5.

⁷ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 4.

⁸ C. Ryngaert, p. 6.

⁹ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 4.

¹⁰ W. Meng. Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht. Springer: Berlin 1994, S. 39 (viidatud: A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns. Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 32); E. Schmidt-Aßmann. The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship. – German Law Journal 2008/11 (9), p. 2063.

¹¹ E. Schmidt-Aßmann. The Internationalization of Administrative Relations, p. 2063; H. Wenander. Recognition of Foreign Administrative Decisions. Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2011 (71), p. 773; A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 6.

üksteisega tihedalt põimunud.¹² Uuemad käsitlused suveräänsusest toovad ühise joonena välja riigi olulise sõltuvuse teistest riikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest.¹³

Ka arengud Euroopa Liidu tasandil on toonud kaasa muudatusi liikmesriikide riigisisestes haldusõiguskordades. Üha enam seni üksnes riiklikult reguleeritud õigussuhteid on muutunud Euroopa Liidu õiguse objektiks. Saksa õigusteadlane V. Neßler väitis juba 1995. aastal et liikmesriikide riigisiseste haldusõiguskordade euroopastumise protsess on täies hoos, ilma et Euroopa Liidu õiguse mõju oleks kõikides üksikdetailides ettenähtav. Eriti laiaulatuslikud tagajärjed liikmesriikide õiguskordadele on aga nendel õigusinstituutidel, mis on välja arenenud Euroopa Liidu õiguskorras ning mida riigisisised õiguskorrad peavad omakorda üle võtma ja oma struktuuridesse integreerima. Transnatsionaalne haldusakt on üheks selliseks instituudiks.¹⁴

Eesti õiguskord on tihedalt integreerunud Euroopa Liidu õiguskorraga. Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁵ §-s 1 on sätestatud üsna range sõnastusega suveräänsusklausel, kuid Riigikohtu hinnangul tuleb suveräänsuse tähendust sisustada kaasaegses kontekstis.¹⁶ Põhiseaduse IX peatüki kohaselt on Eestil võimalik sõlmida välislepinguid. Välisleping on instrument, millega iga osalisriik võtab kohustuse kindlatel juhtudel kindlal viisil käituda. Ühtlasi loobub riik samaaegselt võimalusest valida nendel kindlatel juhtudel teine käitumisviis.¹⁷ Eesti loovutas liitumislepingu¹⁸ sõlmimise ja ratifitseerimisega osa oma iseotsustamisõigusest ehk suveräänsusest Euroopa Liidule. Siinjuures tuleb põhiseaduse täiendamise seaduse¹⁹ (PSTS) § 1 käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu.²⁰ PSTS § 2 alusel kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti põhiseadust, kuid seejuures tuleb arvestada liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega. Liitumislepingus kehtestatud

¹² G. Jellinek. Allgemeine Staatslehre. Bd 3. Berlin: O. Häring 1914, S. 740 – <https://archive.org/stream/allgemeinestaats00jelliala#page/740/mode/2up> (20.03.2017). Vt ka E. Schmidt-Aßmann. The Internationalization of Administrative Relations, p. 2062.

¹³ K. Merusk jt. PõhiSK §1/2.2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

¹⁴ V. Neßler. Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, S. 863–864.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁶ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 128.

¹⁷ *Ibid.*, p-d 129–130.

¹⁸ Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. – RT II 2004, 3, 8.

¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

²⁰ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 223.

ulatuses ja tingimustel tuleb rakendada kogu Euroopa Liidu kehtivat õigustikku ehk *acquis communautaire* i.²¹

Eestil on seega kohustus sobitada transnatsionaalne haldusakt kui Euroopa Liidu õigusinstituut oma õiguskorda. Eeskätt väljendub see vajaduses viia riigisisene seadusandlus vastavusse Euroopa Liidu õigusega. Täidesaatva võimu teostamisel on oluline pidada kinni transnatsionaalsete haldusaktidega seonduvast regulatsioonist ja põhimõtetest. Samuti peab üksikisikul olema tagatud võimalus talle Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste maksmapanekuks.

Eesti õiguskirjanduses on transnatsionaalsete haldusaktide teemaga tegeletud aga äärmiselt vähe. Erandiks on Ivo Pilvingu 2006. aasta doktoritöö, milles analüüsiti harmoniseeritud, transnatsionaalsete ja supranatsionaalsete lubade küsimust.²² Kompaktne käsitlus välisriikide haldusaktide tunnustamisest Eestis ilmus 2016. aastal kogumikus „Recognition of Foreign Administrative Acts“.²³ Õiguskirjanduse ja Euroopa Kohtu praktika põhjal võib aga järeldada, et transnatsionaalsete haldusaktidega seonduv omandab Euroopa Liidu ühises õigusruumis aina suuremat tähtsust. Kuigi Eestis puudub veel asjakohane kohtupraktika,²⁴ nähtub valdkonna relevantsus Eestis meediast.²⁵ Hiljuti on vastava teemaga seoses võtnud seisukohad ka õiguskantsler.²⁶ Lisaks puutuvad välisriikide haldusaktide tunnustamise probleematikaga kokku erinevad sektorispetsiifilised riigisisised haldusorganid. Näiteks koordineerib kutsekvalifikatsiooni tunnustamise küsimust Haridus- ja Teadusministeerium.²⁷ Teise liikmesriigi ravimi müügiloo tunnustamisega tegeleb Raviamet.²⁸

Eelnevast nähtub, et vaatamata praktilisele vajadusele, puudub Eesti õigusteaduses transnatsionaalsete haldusaktide kohta ühtne kontseptuaalne käsitlus. Käesoleva töö eesmärk

²¹ Ü. Madise jt. PSTSK §2/7. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

²² I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikool: Õigusteaduskond 2006.

²³ V. Olle, T. Rauk. Foreign Administrative Acts: The Case on Estonia. – J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.) Recognition of Foreign Administrative Acts. Cham: Springer International Publishing 2016, pp. 103–113.

²⁴ Riigikohtu ja ringkonnakohtute praktikas pole otseselt transnatsionaalsete haldusaktide üle kohtuvaidlusi olnud. Samas on lahendeid, mis seonduvad liikmesriikide omavahelise muu halduskoostööga, vt nt TrtRnKm 3-16-1931 ja TrtRnKm 3-16-1676.

²⁵ M. Reinik. Soome juhiloa vahetamine nõuab rahvusvahelist pingutust – Postimees 10.10.2016 – <http://tarbija24.postimees.ee/3859159/soome-juhiloa-vahetamine-nouab-rahvusvahelist-pingutust> (30.04.2017); L. Velsker. Suurbritannia saatkond pärib aru: miks välisriigi juhiloa enam Eestis ei kehti? – Postimees 12.03.2017 – <http://www.postimees.ee/4043079/suurbritannia-saatkond-parib-aru-miks-valisriigi-juhiloa-enam-eestis-ei-kehti> (30.04.2017).

²⁶ Maanteeamet peab Euroopa Majanduspiirkonna riigis väljastatud juhiloa vajadusel vahetama Eesti juhilubade vastu. – <http://www.oiguskantsler.ee/et/maanteeamet-peab-euroopa-majanduspiirkonna-riigis-v%C3%A4ljastatud-juhilaod-vajadusel-vahetama-eesti> (12.04.2017); Eesti liiklusregistris teistes Euroopa Liidu riikides väljastatud juhilubade registreerimine. – <http://www.oiguskantsler.ee/et/eesti-liiklusregistris-teistes-euroopa-liidu-riikides-v%C3%A4ljastatud-juhilubade-registreerimine> (12.04.2017).

²⁷ Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus, § 7 lg 1. – RT I 2008, 30, 191 ... RT I, 30.12.2015, 6.

²⁸ Vt nt ravimiseadus, §-d 65, 68 lg 7 ja 70 lg-d 1 ja 3. – RT I 2005, 2, 4 ... RT I, 04.05.2016, 4.

on avada transnatsionaalse haldusakti kui Euroopa Liidu õigusinstituudi sisu ning selgitada välja, kuidas see mõjutab Eesti riigisisest haldusõiguskorda. Seejuures uuritakse, kuivõrd on Eesti täitnud kohustust sobitada transnatsionaalne haldusakt enda õiguskorda.

Käesolev töö on suuresti õigusteoreetilise suunitlusega. Avamaks transnatsionaalse haldusakti instituudi sisu, on süstematiseeritud teoreetilisi lähtepunkte ning toodud välja selle instituudiga seonduvad olulisemad probleemid. Kuivõrd transnatsionaalse haldusakti teooria on välja arenenud Saksa õigusteadlaste loomingust ning Saksa õiguskorras on tegemist üldtunnustatud kontseptsiooniga, on käesolevas töös palju tuginetud sealsete autorite käsitlustele. Teatavasti on Saksa ja Eesti haldusõigusdogmaatika vahel ka arvukaid ühisjooni.

Üldiselt on kirjanduses transnatsionaalse haldusakti kontseptsioonile lähenetud aga kaheti: keskendudes peamiselt kas Euroopa Liidu või siis riigisisese õiguse aspektidele. Kui Saksa autorid on tihti keskendunud eelkõige instituudi suhtele riigisisese õigusega, siis näiteks Rootsi, Itaalia ja Suurbritannia õigusteadlased on põhirõhu asetanud Euroopa Liidu tasandile.²⁹ Käsitluse terviklikkuse huvides on töös analüüsitud ka teiste riikide autorite seisukohti.

Samuti on töö koostamisel otsitud seoseid transnatsionaalse haldusakti kui Euroopa Liidu õiguse nähtuse ja Eesti haldusõiguse üldseaduste ning põhimõtete vahel. Uuritud on nii Euroopa Liidu kui ka Eesti riigisisest valdkondlikku seadusandlust. Olukorras, kus näite aluseks on Euroopa Liidu direktiiv, on püütud leida, kuidas on direktiivis nõutu Eestis üle võetud. Selgitamaks instituudi erinevaid tahke, on tuginetud näiteks ravimidirektiivis 2001/83/EÜ³⁰ ja Eesti ravimiseaduses toodud ravimi müügiloa regulatsioonile, samuti juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ³¹ ning liiklusseaduse³² vahekorrale. Transnatsionaalse haldusakti erinevate väljendusvormide demonstreerimiseks, samas ka kinnitamaks teatud aspektide korduvust, mille põhjal saab teha üldistavaid järeldusi, on otsitud näiteid ka muudest õigusvaldkondadest. Töös on käsitletud ka näiteks kutsekvalifikatsioonide, Schengeni viisa ja kolmandatest riikidest pärinevate isikute väljasaatmisotsuste tunnustamise probleematikat.

Kuigi õigusteoorias on transnatsionaalseid haldusakte algupäraselt uuritud Euroopa Liidu õiguse kontekstis, on mõistega hakatud iseloomustama ka olukordasid, kus välisriigi

²⁹ Vt B.G.Mattarella. The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts. – E. Chiti, B. G. Mattarella (Eds.). Global Administrative Law and EU Administrative Law. London: Springer 2011, pp. 61–62.

³⁰ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ, 6. november 2001, inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. – EÜT L, lk 67–128 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 27, lk 69–130, konsolideeritud versioon 02001L0083-20121116).

³¹ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/126/EÜ, 20. detsember 2006, juhilubade kohta (uuestisõnastamine). – ELT L 403, lk 18–60 (konsolideeritud versioon 02006L0126-20150515).

³² Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261 ... RT I, 03.01.2017, 18.

haldusotsuse tunnustamise aluseks on rahvusvahelised õiguse normid.³³ F. Schoch on välja toonud, et Euroopa Liidu õigusel on supranatsionaalne olemus, mis erineb rahvusvahelisest õigusest niivõrd, et see kuulub eri kategooriasse.³⁴ A. Gerontase hinnangul on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus ühes asjaoluga, et Euroopa Liidu õiguse nõuete mittetäitmisel on liikmesriigi vastutusele võtmiseks märksa efektiivsem õiguslik raamistik kui rahvusvahelise õiguse *vis-à-vis* süsteem, põhilised põhjused, miks tuleb neid kahte režiimi eristada.³⁵ Töö mahu piiritlemiseks on tehtud otsus jätta rahvusvahelise õiguse alusel tunnustamisele kuuluvad haldusotsused käsitlusest väljapoole.

Töö esimese peatüki eesmärk on sisustada transnatsionaalse haldusakti mõistet Euroopa Liidu õiguskorras ja piiritleda seda muudest sarnastest nähtustest. Transnatsionaalne haldusakt on Euroopa Liidu õiguse kohaldamise tulem. Euroopa Liidu õiguse kohaldamine võib aga toimuda erinevates vormides ning seejuures tuleb arvestada ka eri põhimõtetega. Liikmesriigile, kes kavatseb anda transnatsionaalse haldusakti, on oluline teada, millistest printsiipidest ta peab seejuures lähtuma. Selleks tuuakse välja Euroopa Liidu õiguse kohaldamise erinevad vormid ning selgitatakse, kuhu paigutub transnatsionaalne haldusakt. Seejärel avatakse transnatsionaalse haldusakti mõiste. Tuuakse välja transnatsionaalse haldusakti kui eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instituudi võimalikud tunnused. Peatükis analüüsitakse seda, kuidas saab vastavate tunnuste alusel transnatsionaalset haldusakti eristada teistest sarnastest nähtustest. Tähelepanu pööratakse ka sellele, kas ja mille poolest suhestub see õigusinstituut HMS §-s 51 toodud haldusakti definitsiooniga. Loomaks selgemaid piire transnatsionaalse haldusakti mõistele, tuuakse lõpetuseks vaja välja ka teised piiriülese mõjuga haldustegevuse vormid.

Transnatsionaalse haldusakti kontseptsioon hõlbib nii suveräänsuse kui ka halduse territoriaalsuse põhimõtteid. Magistritöö teises peatükis analüüsitakse seetõttu küsimusi, mis seonduvad transnatsionaalse haldusakti kehtivuse ja siduvusega vastuvõtjariigis. Mehhanismi, mille abil ühe riigi haldusakt muutub kehtivaks teises liikmesriigis, nimetatakse selle tunnustamiseks.³⁶ Esmalt tuuakse välja Euroopa Liidu vastastikuse tunnustamise printsiibi

³³ Vt nt M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. – J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.). Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 158; A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 29.

³⁴ F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine. – Juridica I/2017, lk 29; vt ka sarnast seisukohta: E. Schmidt-Aßmann. The Internationalization of Administrative Relations, p. 2063.

³⁵ A. S. Gerontas on silmas pidanud riigivastutuse doktriini, mille alguspunktiks on lahend EKo C-6/90 ja C-9/90 *Francovich* ning mille kohaselt vastutab liikmesriik kahju eest, mis tekib üksikisikule selle riigi poolt liidu õiguse rikkumise tõttu, vt A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, pp. 29–30.

³⁶ C. Ohler. Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 50; H. Wenander, p. 758; I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50; M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts. Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL) 2011/5, ref. 2, 3. – <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1087> (21.04.2017).

tähtendus transnatsionaalsete haldusaktide puhul. Seejärel selgitatakse, millisel õiguslikul alusel võib ühe liikmesriigi haldusakt muutuda kehtivaks ja siduvaks ka teistele liikmesriikidele. Lisaks sisustatakse tunnustamise mõistet transnatsionaalsete haldusaktide kontekstis ja uuritakse, milliste mehhanismide abil see võib aset leida. Eelneva põhjal on eristatud ka transnatsionaalse haldusakti liike, mida illustreeritakse näidetega Euroopa Liidu ja Eesti seadusandlusest. Lõpetuseks uuritakse, millele tugineb transnatsionaalse haldusakti legitiimsus ning kuidas on võimalik sellekohaseid puudujääke kompenseerida.

Transnatsionaalse haldusaktiga käib kaasas selle tunnustamise kohustus. Samas võib see kas ise olla õigusvastane või tuua vastuvõtjariigi territooriumil kaasa õigusvastaseid tagajärgi. Töö viimases peatükis on seetõttu uuritud, kuidas on võimalik tõrjuda transnatsionaalse haldusakti õigusmõju. Suuresti keskendutakse vastuvõtjariigi perspektiivile, samas selgitatakse, milline on liikmesriikide omavaheline pädevusjaotus transnatsionaalsete haldusaktide puhul. Esmalt analüüsitakse, kas ning millistel tingimustel saab keelduda transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest. Tuuakse välja ka see, kuidas liikmesriik peaks toimima, kui tal on kahtlus, et esineb mõni tunnustamisest keeldumise alus. Teatud transnatsionaalseid haldusakte peab vastuvõtjariik lisaks tunnustamisele ka täitma. Peatükis tuuakse välja alused, mille esinemisel saab vastuvõtjariik transnatsionaalse haldusakti täitmisest keelduda. Lisaks on võimalik, et väljastajariik on esialgset transnatsionaalset haldusakti kas muutnud või selle kehtetuks tunnistanud. Uuritakse, mil määral avaldab see mõju vastuvõtjariigi õiguskorrale ning kas ka vastuvõtjariigil on õigus transnatsionaalse haldusakti või selle kehtivuse osas muudatusi teha. Kuna transnatsionaalse haldusakti tegelik toime avaldub vastuvõtjariigi territooriumil, võib transnatsionaalse haldusakti alusel tekkida oht, mis nõuab vastuvõtjariigi sekkumist. Seepärast analüüsitakse samas peatükis, kuidas saab riik oma territooriumil sellist ohtu tõrjuda. Peatutakse valdkondliku järelevalve ja riikliku järelevalve küsimusel. Lõppastmes mõjutab aga haldustegevuse kvaliteet üksikisiku õigusi ja kohustusi. Transnatsionaalsete haldusaktide puhul on isik suhtes mitme erineva, kuid omavahel koostööd tegeva riigiga. Lõpetuseks tuuakse seepärast välja, millistel tingimustel ja millise liikmesriigi kohtusse on üksikisikul võimalik transnatsionaalse haldusakti pinnalt tekkinud vaidluse puhul oma õiguste kaitseks pöörduda.

1. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI MÕISTE JA SELLE PIIRITLEMINE EUROOPA LIIDU ÕIGUSKORRAS

1.1. Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu halduskorras

1.1.1. Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormid

Transnatsionaalse haldusakti õiguslik alus tuleneb otseselt või kaudselt Euroopa Liidu seadusandlusest.³⁷ Liikmesriikide ametiasutused saavad Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tugineda otsekohalduvale Euroopa Liidu õigusele³⁸ või riigisisesele õigusele, mis on omakorda direktiivide poolt sisuliselt determineeritud^{39,40} Euroopa Liidul puudub aga üks keskne haldusõigus, mis reguleeriks täitevvõimu teostamist ühtselt kogu liidu õiguse elluviimisel.⁴¹

Võib täheldada teatud valmisolekut töötada välja ühised standardid Euroopa Liidu õiguse kohaldamiseks. Näiteks 2014. aastal valmis Research Network of EU Administrative Law (ReNEUAL) mudelseadustik Euroopa Liidu haldusmenetluseks. Seejuures sooviti initsiatiivi kolmanda raamatuga luua selged reeglid, mis kohalduksid üksikjuhtumil põhineva otsuse tegemise kõikides etappides. Kuigi mudelseadustik ei ole siduv akt, võiks see loojate hinnangul liikmesriikidele kohalduda juhul, kui see on Euroopa Liidu valdkonnaspetsiifilise õigusega ette nähtud, või kui liikmesriik seob end ise vastava reeglistikuga. Teisalt on mudelseadustiku loojate hinnangul võimalik, et liikmesriigid näevad vastavat korda liigse sekkumisena nende õiguslikesse traditsioonidesse. Kaheldud on ka selles, kas Euroopa Liidule on aluslepingutega antud pädevus jõustada ühtset haldusmenetluse korda nii liikmesriikide kui ka Euroopa Liidu enese institutsioonide suhtes.⁴² Euroopa Liidu lepingu⁴³ (ELL) artikli 5 lg 1 esimese lause kohaselt reguleerib Euroopa Liidu pädevuse kasutamist subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte. ELL artikkel 5 lg-st 2 nähtub, et Euroopa Liidul puudub kõikehõlmav pädevus õigussuhete reguleerimiseks. Liit saab tegutseda üksnes kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega, talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires, saavutamaks

³⁷ Vt nt E. Schmidt-Aßmann. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*. Tübingen: Mohr Siebeck 2013, S. 89; U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht*. – U. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Komm. 8. Aufl. München: C. H. Beck 2014, Rn. 180–182; H. Maurer, § 9 Rn. 64.

³⁸ Saksa k *unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug*.

³⁹ Saksa k *mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug*.

⁴⁰ U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 120.

⁴¹ I. Pilving. *Haldusakti siduvus*, lk 46.

⁴² H. C. H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (et al.). *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Book III – Single Case Decision-Making*. – http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (10.03.2017), p. 71.

⁴³ Euroopa Liidu lepingu (ELL) ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) konsolideeritud versioonid 2010/C 83/01. – ELT L C 83, 30.03.2010, lk 1–388.

aluslepingutes seatud eesmäärke. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. F. Schoch hinnangul tuleneb eelnevate sätete koosmõjust piiratud üksikvolituse põhimõte, mille kohaselt ei ole Euroopa Liidul üldist õigusloomepädevust ka haldusõiguse üldosa, haldusmenetluse ega halduskohtumenetluse valdkonnas.⁴⁴

Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel rakenduvaid põhimõtteid ja selle raames tekkivaid suhteid aitab aga süstematiseerida Euroopa Liidu haldusõigus kui õigusdistsipliin. Saksamaal pani õigusharule aluse J. Schwarze oma 1988. aastal ilmunud vastavanimelise kogumikuga.⁴⁵ Kui esialgu analüüsi, millised printsiibid ja reeglid võiksid kohalduda Euroopa Liidu oma institutsioonide kaudu ja teisalt liikmesriikide poolse Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel, siis täna uuritakse ka fenomene, mis sünnivad liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide koostööst.⁴⁶

Tinglikult võib Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vorme liigitada otseseks⁴⁷ ja kaudseks⁴⁸. Tuleb teha vahet sellel, kas haldustegevust viivad läbi Euroopa Liidu oma institutsioonid, asutused või organid või siis liikmesriigid.⁴⁹ Reegeljuhtumiks on Euroopa Liidu õiguse kaudne ehk liikmesriikide poolne kohaldamine.⁵⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 291 lg-s 1 sätestatud võib pidada põhimõtteliseks otsuseks Euroopa Liidu õiguse kaudse ehk liikmesriikide poolse kohaldamise kasuks. Euroopa Liidu oma institutsioonide, organite või asutuste poolne ehk otsene Euroopa Liidu õiguse kohaldamine on lubatud üksnes kooskõlas ELTL artikkel 291 lg-ga 2. Otsene kohaldamine põhineb Euroopa Liidu õiguse otsemõjul.⁵¹ Euroopa Liidu õiguse kaudsel kohaldamisel täiendavad liikmesriikide jaoks siduvat Euroopa Liidu õigust ka liikmesriigi enda seadused ning muud aktid, põhimõtted ja rakenduspraktika.⁵² Ulatuses, mis on Euroopa Liidu õigusega reguleerimata, kohaldavad liikmesriigid Euroopa Liidu õigust riigisisese haldusmenetlusõiguse alusel: sisuliselt on neil liidu õiguse täideviimisel institutsiooniline ja menetluslik autonoomia.⁵³

⁴⁴ F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine, lk 28.

⁴⁵ J. Schwarze. Europäisches Verwaltungsrecht. Bd I und II. Baden-Baden: Nomos 1988, *passim*. (viidatud: T. v. Danwitz. Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin: Springer 2008, S. 2.)

⁴⁶ E. Chiti; B. G. Mattarella. Introduction: The Relationships Between Global Administrative Law and EU Administrative Law. – E. Chiti, B. G. Mattarella (Eds.). Global Administrative Law and EU Administrative Law, p. 1.

⁴⁷ Saksa k *direkter Vollzug*.

⁴⁸ Saksa k *indirekter Vollzug*.

⁴⁹ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 177.

⁵⁰ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union: zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 126; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 46.

⁵¹ Kirjanduses nimetatakse vastavat nähtust ka Euroopa Liidu enesehalduseks, saksa k *EU-Eigenverwaltung*, vt U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 120, 130.

⁵² I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 46.

⁵³ T. v. Danwitz, S. 302–304; F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine, lk 28.

Aina raskem on määratleda, kas konkreetne haldustegevus paigutub otsese või kaudse kohaldamise kategooriasse. Euroopa Liidu õiguse täideviimine võib toimuda ka liikmesriikide ja Euroopa Liidu ametiasutuste koostöös (vertikaalne koostöö) või siis hoopis eri liikmesriikide ametiasutuste omavahelises koostöös (horisontaalne koostöö).⁵⁴ Ühest küljest on Euroopa Liidu jaoks oluline liikmesriikide omavaheliste suhete ja koostöö areng.⁵⁵ Võimalik on rääkida haldussuhete horisontaalsest euroopastumisest.⁵⁶ Teisalt on tekkinud erinevad otsese ja kaudse kohaldamise segavormid, kus Euroopa Liidu ja liikmesriikide ametiasutused kombineeruvad sekundaarõiguse alusel n-ö haldusvõrgustikeks.^{57, 58} Veel enam, ELL artikkel 4 lg-st 3 lähtuv lojaalse koostöö põhimõte paneb liikmesriikidele koostöö- ja informeerimiskohustuse nii suhetes Euroopa Liidu institutsioonide kui ka teiste liikmesriikidega. Euroopa Liit põimub järjest tihedamalt ühtseks haldusruumiks.⁵⁹ Moodustunud infrastruktuurid rajanevad omavahelisel koostöökohustusel.⁶⁰

Eelkirjeldatu osas on kasutatud erinevaid termineid. Näiteks J. Hoffmann on pakkunud välja mõiste interadministratiivsed ühendused.⁶¹ H. C. Röhl on selliseid koostöövorme nimetanud komposiit- ehk ühendhalduseks.⁶² Samuti on ta väitnud, et moodustunud haldusvõrgustikud võtavad üle ülesandeid ja funktsioone, mida muidu täidaks mõni organisatsiooniliselt terviklik asutus.⁶³ L. d. Lucia hinnangul saab sellist koostööl põhinevat nähtust nimetada valdkondlikuks haldusühenduseks, kuivõrd selle raames tegeletakse Euroopa Liidu õiguse mingi spetsiifilise valdkonna seadusandluse kohaldamisega.⁶⁴

1.1.2. Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormina

Osa Saksa autoreid leiab, et ühend- ehk komposiithaldusmenetlustega seonduvat problemaatikat tuleb vaadata haldusaktide tunnustamisest ja seega ka transnatsionaalsete

⁵⁴ T. v. Danwitz, S. 609; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 120.

⁵⁵ J. Becker. Der transnationale Verwaltungsakt. – Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl) 2001, S. 855.

⁵⁶ Kuigi viidatud allikas kasutatakse mõistet rahvusvahelistumine, saab analoogia korras rääkida ka euroopastumisest, vt H. Wenander. Recognition of Foreign Administrative Decisions, p. 785.

⁵⁷ Saksa k *Verwaltungsverbund*.

⁵⁸ T. v. Danwitz, S. 609; H. Wenander. Recognition of Foreign Administrative Decisions, p. 785; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 120.

⁵⁹ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 177.

⁶⁰ T. v. Danwitz, S. 612–614.

⁶¹ J. Hoffmann. Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund. Berlin: Duncker & Humbolt 2004, S. 29 (viidatud: A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 57).

⁶² Ingl k *composite administration*.

⁶³ H. C. Röhl. Procedures in the European Composite Administration. – J. Barnes (Ed.). Transforming Administrative Procedure. Seville: Global Law Press 2008, p. 83–84.

⁶⁴ L. d. Lucia. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. – Review of European Administrative Law 2012/2 (5), p. 24.

haldusaktide temaatikast eraldiseisva küsimusena.⁶⁵ G. Sydow peab transnatsionaalseid haldusakte ning referentsotsuseid, mida allpool põhjalikumalt analüüsitakse, Euroopa Liidu õiguse kaudse kohaldamise vormideks.⁶⁶ Samas on ka teisi seisukohti. L. d. Lucia hinnangul on nii riigisisised otsused, millel on transnatsionaalne mõju, kui ka riigisisised load, mida teised liikmesriigid peavad tunnustama, komposiit- ehk ühendhalduse vormid.⁶⁷ Ka H. C. Röhl peab nii transnatsionaalseid otsuseid kui ka referentsotsuseid Euroopa Liidu ühendhalduse vormideks. Transnatsionaalset haldusakti iseloomustab ta liikmesriikide poolt läbiviidava Euroopa Liidu ülese aktiivse haldustegevusena.⁶⁸ Osade autorite hinnangul on transnatsionaalsete haldusaktide peamine eesmärk aidata liikmesriikidel omavahelises koostöös lahendada spetsiifilisi valdkondlikke probleeme. Transnatsionaalne haldusakt ei ole mitte lõpp-eesmärk, vaid vahend liikmesriikide vahelise koostöö ja tööjaotuse edendamiseks.⁶⁹

Autori hinnangul on tihedas haldusvõrgustikus paratamatu liikmesriikide omavaheline ja teatud juhtudel ka liikmesriikide ning Euroopa Liidu enda ametiasutuste, organite või institutsioonide (eelkõige Euroopa Komisjoni) vaheline koostöö. Transnatsionaalse haldusakti andmiseks võib Euroopa Liidu õigusega olla näiteks ette nähtud mahukas ühendhaldusmenetlus.⁷⁰ Selline menetlus võib olla koguni jaotatud kolmeks. Ühe liikmesriigi haldusorgan saab menetluse algatada. Sellele võib järgneda koostöö teiste liikmesriikidega või Liidu ametiasutustega. Kui liikmesriikide vahel tekivad eriarvamused, läheb otsustuspädevus sisuliselt üle Euroopa Komisjonile.⁷¹ Erinevates õigusaktides varieerub aga Liidu ametiasutuste ja teiste liikmesriikide osavõtu viis ja ulatus. Ka menetluse lõpetamise pädevus jääb üksnes ühele liikmesriigile.⁷² Isegi kui haldusakt on vastu võetud Euroopa Liidu liikmesriikide ühendhaldusmenetluse raames, tuleb lõplikku otsust käsitada ühe liikmesriigi haldusaktina.⁷³ Autori hinnangul ei saa seega öelda, et transnatsionaalse haldusakti näol on alati tegemist kas üksnes Euroopa Liidu õiguse kaudse kohaldamise või siis ühendhalduse vormiga. Vahetegu ei ole tingimata vajalik. Oluline on üksnes eristada transnatsionaalset haldusakti teistest kaudse

⁶⁵ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 147.

⁶⁶ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren. – Juristische Schulung (JuS) 2005/3, S. 204.

⁶⁷ L. d. Lucia. Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris). – Review of European Administrative Law. 2012/1 (5), p. 45.

⁶⁸ Ingl k *European administration*, vt H. C. Röhl. Procedures in the European Composite Administration, pp. 92, 94.

⁶⁹ J. Becker, S. 860; M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts, ref. 2–3.

⁷⁰ H. C. H. Hofmann. Composite decision making procedures in EU administrative law – H. C. H. Hofmann; A. H. Türk (Ed.). Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar 2009, p. 149.

⁷¹ Autor märgib, et Euroopa Komisjoni poolt tehtav otsus on supranatsionaalne otsus ELTL 288 lg 4 tähenduses ja mitte transnatsionaalne haldusakt.

⁷² G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 205.

⁷³ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 147.

kohaldamise ja ühendhalduse vormidest. Selleks on tarvis avada transnatsionaalse haldusakti mõiste ja määrata selle erinevad tunnused.

1.2. Transnatsionaalse haldusakti mõiste ja eristamine muudest sarnastest nähtustest

1.2.1. Transnatsionaalse haldusakti mõiste ebatäpsus

Transnatsionaalse haldusakti mõiste täpne defineerimine on raske. Osade õigusteadlaste hinnangul on termin suisa eksitav. Suurimaid probleeme valmistab haldusakti mõiste sisustamine Euroopa Liidu kontekstis, kuna see, millist haldusotsust haldusaktina defineeritakse, erineb liikmesriigiti.⁷⁴ Näiteks Saksa haldusõigusdogmaatika kohaselt peavad olema täidetud *Verwaltungsverfahrensgesetz*-i⁷⁵ (VwVfG) §-s 35 toodud kindlad tingimused, et haldusotsust saaks pidada haldusaktiks ehk *Verwaltungsakt*-iks. Mitte iga riigisisene haldusotsus ei ole seega haldusakt.⁷⁶ Mõiste transnatsionaalne haldusakt viitab aga just kui sellele, et välisriigi haldusotsus vastab *Verwaltungsakt*-i tunnustele. Ka Eesti haldusmenetluse seaduse⁷⁷ (HMS) § 51 lg-s 1 on toodud kindlad tingimused, mis peavad olema täidetud, et haldusotsust pidada haldusaktiks: see peab olema haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Haldustegevus on haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses siis, kui see vastab eeltoodud tingimustele.

Võib leida ühisjooni Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskordade vahel. Näiteks Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Kreekas, Ungaris, Hispaanias, Portugalis ja Rootsis käib haldusakti mõistega üldiselt kaasas ühepoolsus. Sellise otsuse võtab vastu haldusorgan konkreetse üksikjuhtumi reguleerimiseks, selle alus tuleneb avalikust õigusest ning see on ilma kohtuliku sekkumiseta jõustatav. Mõiste viitab lõplikule otsusele endale ja mitte haldusmenetluses tehtavale vaheotsusele.⁷⁸ Samuti on Euroopas kohtuliku kontrolli puhul laialdaselt aktsepteeritud haldusakti definitsioon, mis on sätestatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel (2004)20 liikmesriikidele haldusaktide kohtuliku järelevalve kohta. Selle kohaselt hõlmab haldusakti definitsioon endas nii individuaalseid ehk üksikjuhtumile suunatud kui ka

⁷⁴ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 40; M. Mircherberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 155–156.

⁷⁵ *Verwaltungsverfahrensgesetz*. – <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (10.03.2017).

⁷⁶ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, p. 204; M. Mircherberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 141, 155.

⁷⁷ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 25.10.2016, 5.

⁷⁸ J. Rodriguez-Arana Munoz. *Foreign Administrative Acts: General Report*. – J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 1.

normatiivseid akte (üldkorraldusi).⁷⁹ Eelneva taustal tekib aga küsimus, kas ka üldkorraldus võib olla transnatsionaalne haldusakt. Saksa ja Eesti õiguskorras on üldkorraldus haldusakti erivorm. Osa teistest liikmesriikidest ei seosta seda haldusakti mõistega, teine osa liikmesriike leiab, et see on haldusakti mõistega täielikult hõlmatud.⁸⁰ Hoolimata teatud ühistest arusaamadest, on endiselt palju erinevusi liikmesriikide haldusõiguskordade vahel.

Eelnevast tulenevalt on leitud, et transnatsionaalsele haldusaktile kui õigusinstituudile tuleb anda täpsem nimetus. Näiteks on G. Sydow hinnangul parem kasutada terminit „transnatsionaalne riigivõimu akt“ või „liikmesriigi haldusotsus, millel on liiduülene kehtivus“.⁸¹ Tähelepanu on juhitud ka sellele, et sõnapaari esimene pool, omadussõna „transnatsionaalne“, on ebakorrekne ja õigem on rääkida trans-territoriaalsetest haldusaktidest, kuna käsitluse keskmes ei ole riik kui selline, vaid selle territoorium.⁸² Otsetõlkes tähendab transnatsionaalsus, nagu supranatsionaalsuski riigiülesust, mitte piiriülesust.⁸³ Kui riik laiendab või üritab laiendada enda jurisdiktsiooni teise riigi territooriumile, tõusetub küsimus ekstraterritoriaalsest jurisdiktsioonist. Seejuures kasutati varasemas õiguskirjanduses sarnase nähtuse kirjeldamiseks ka terminit ekstraterritoriaalne riigivõimu akt. Teisalt ei ole ekstraterritoriaalsus ja transnatsionaalsus omadused, mis üksteisele vastu räägiksid, vaid kirjeldavad piiriülest halduskoostööd eri perspektiividest. Ekstraterritoriaalsus iseloomustab seda, kui üks riik teostab teise riigi territooriumil enda jurisdiktsiooni teise riigi eelneva nõusolekuta. Transnatsionaalsusest saab rääkida konsensuaalsete koostöösuhete puhul.⁸⁴ Kuna Eesti õiguskorras on tegemist uue kontseptsiooniga, pooldab autor õiguskirjanduses enimlevinud terminit „transnationaalne haldusakt“. Kuivõrd liikmesriikide õiguskordades võib haldusakti mõistel olla väga erinev sisu, kasutatakse töös läbivalt ka üldist nimetust (liikmesriigi) haldusotsus, mis võib omakorda olla transnatsionaalne haldusakt.

⁷⁹ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. – https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/61/CoE_Committee_of_Ministers_Rec_2004__20__EN.pdf (10.03.2017), p. 2.

⁸⁰ Näiteks Prantsuse *acte administratif* hõlmab endas nii haldusakte Eesti haldusmenetluse seaduse tähenduses, kui ka üldkorraldusi ja halduslepinguid. Lähim vaste Eesti haldusakti definitsioonile on ilmselt *acte administratif unilatéral individuel*, vt M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 456; A. S. Gerrontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 15.

⁸¹ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204.

⁸² H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press: Oxford 2011, pp. 645–646.

⁸³ Supranatsionaalsus iseloomustab pigem poliitilist sektorit, transnatsionaalsus aga majandussuhteid, vt J. Bergmann. Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos 2012, S. 143 (viidatud: T. Kemper. Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht. – Natur und Recht 2012/11 (34), S. 752)

⁸⁴ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 455; A. S. Gerrontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 4; C. Ryngaert. Jurisdiction in International Law, pp. 7–8.

1.2.2. Transnatsionaalse haldusakt eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instituudina, selle tunnused ja eristamine sarnastest nähtustest

On leitud, et raskusi transnatsionaalse haldusakti mõiste sisustamisel saab ületada, kui seda pidada liikmesriikide haldusõigusdogmaatikast eraldiseisvaks kontseptsiooniks. Näiteks A. S. Gerontase definitsiooni kohaselt võib transnatsionaalne haldusakt olla riigi iga haldusotsus, mis on suunatud sellele, et see tooks õiguslikke tagajärgi kaasa ka väljapool seda riiki, mille ametiasutus on vastava otsuse teinud.⁸⁵ Seejuures on A. S. Gerontas toonitanud, et transnatsionaalne haldusakt ei ole liikmesriikide riigisisese õiguse nähtus. Mõiste sisu ei sõltu sellest, millise tähenduse on eri liikmesriigid oma õiguskordades terminile haldusakt andnud.⁸⁶ Ka G. Sydow ja M. Rufferti käsitlusest nähtub, et nad on transnatsionaalset haldusakti riigisiseseist õigusest eraldiseisvaks õigusinstituudiks pidanud.⁸⁷ Samas puudub ühene ja valdav transnatsionaalse haldusakti definitsioon.⁸⁸ Järgnevas alapeatükis käsitletakse seetõttu transnatsionaalse haldusakti erinevaid võimalikke tunnuseid, tuginedes kirjanduses toodud seisukohtadele. Tuuakse välja ka transnatsionaalsele haldusaktile sarnased nähtused ning see, mille alusel saab neid transnatsionaalsetest haldusaktidest eristada.

Transnatsionaalsete haldusaktide üheks olulisemaks tunnuseks on peetud selle piiriülest mõju või regulatiivsust ehk võimet tuua kaasa õiguslikke tagajärgi väljapool selle akti andnud riigi territooriumit.⁸⁹ Paljude riigisiseste haldusotsuste nagu näiteks ehituslubade puhul on raske ette kujutada, et nad tooksid teise riigi territooriumil kaasa õiguslikke tagajärgi, kuivõrd need on väljastajariigi territooriumiga lahutamatult seotud.⁹⁰

M. Rufferti hinnangul võib transnatsionaalsus ehk piiriülesus avalduda kolmel erineval moel: kas konkreetsele mõjule, adressaadile, või ametiasutusele suunatuna.⁹¹ Konkreetsele adressaadile suunatud transnatsionaalsuse avaldub siis, kui haldusotsuse teinud ametiasutus on teisest riigist kui selle otsuse adressaat. Seda laadi otsuseid kutsutakse ka

⁸⁵ Saksa k: „Jede behördliche Einzelfallentscheidung, die darauf gerichtet ist, außerhalb des Sitzstaates der erlassenden Behörde hoheitliche Rechtswirkungen zu erzeugen.“ Ingl k: „Any state decision of the executive branch directed to produce legal effects outside the territory of the state, where the competent issuing authority is located.“

⁸⁶ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 41–42.

⁸⁷ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 457, 469; G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204.

⁸⁸ Autori hinnangul ei saa antud töös lähtuda näiteks üksnes A. S. Gerontase definitsioonist, kuna see hõlmab nii rahvusvahelise õiguse kui ka Euroopa Liidu õiguse alusel antud transnatsionaalseid haldusakte.

⁸⁹ Vt nt J. Becker. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 856; M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 457; G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 42; H. Maurer, §9 Rn. 64; M. Bungenberg. Anti-Folter-VO Art. 9. Genehmigungen. – G. Krenzler, C. Herrmann, M. Niestedt (Hrsgs). EU-Außenwirtschafts und Zollrecht. München: C. H. Beck 2016, Rn. 4.

⁹⁰ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 41; H. Wenander, p. 783.

⁹¹ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 457, 464, 467; F.-J. Peine. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2014, IV Rn. 485.

korrespondentshaldusaktideks. Eelkirjeldatud režiim tugineb eri riikide haldusorganite piiriülesel koostööl.⁹² Enamlevinud vorm on aga konkreetsele mõjule suunatud transnatsionaalsus. Kuigi haldusotsuse adressaat on selle väljastanud riigi resident, on sellel otsusel mõju ka vastava riigi piiridest väljapoole.⁹³ Näiteid võib siinkohal tuua Euroopa Liidu asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise valdkondadest, sealhulgas kutsekvalifikatsioonide puhul. Ametiasutusele suunatud transnatsionaalsuse täpne olemus on vaieldav. Kui varasemas kirjanduses leiti, et sellised otsused ei kuulu transnatsionaalse haldusakti kategooriasse, siis nüüdseks on ka teisi arvamusi.⁹⁴ Tegemist on haldusotsustega, mida ühe liikmesriigi avaliku võimu organ võib teha, kui ta teostab avalikku võimu teises liikmesriigis. Piltlikult öeldes ületab riigipiire haldusorgan, mitte haldusakt.⁹⁵ Siia alla kuuluvad näiteks politsei piiriülese koostöö raames tehtud otsused.⁹⁶

Transnatsionaalse haldusakti lahutamatuks tunnuseks on peetud ka selle Euroopa Liidu ülest kehtivust.⁹⁷ Selline omadus on haldusaktile antud Euroopa Liidu sekundaarõigusega, nagu allpool täpsemalt käsitletakse. Saksa õiguskirjanduses on transnatsionaalse haldusakti kehtivuse mõistet seostatud selle potentsiaalse õigusmõjuga.⁹⁸ Haldusakti kehtivusala võib aga defineerida kui territooriumit, kus see rakendub või seda rakendada saab.⁹⁹ Kui tugineda Eesti haldusõigusdogmaatikas omaks võetud kehtivuse definitsioonile, tähendaks haldusakti liiduülene kehtivus selle võimet omada õiguslikke tagajärgi terve liidu territooriumil.¹⁰⁰

Transnatsionaalne haldusakt on vastuvõtjariigi ametiasutustele ka samavõrd siduv nagu vastuvõtjariigi enda mõne haldusorgani otsus.¹⁰¹ Haldusakti siduvus tähendab eelkõige seda, et organil või isikul on kohustust vastavat haldusakti aktsepteerida, mõnel juhul seda ka ise täita ning selle alusel õiguslikke tagajärgi tekitada.¹⁰² Ka teine haldusorgan, sõltumata sellest, kas ta haldusakti andmisel osales või mitte, peab respektierima fakti, et haldusakt on antud

⁹² M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 464.

⁹³ *Ibid.*, S. 457–458.

⁹⁴ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 18.

⁹⁵ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 466–467.

⁹⁶ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 18.

⁹⁷ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; H. C. Röhl. Procedures in the European Composite Administration, p. 94; T. v. Danwitz, S. 628; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 179.

⁹⁸ Vt nt G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; T. v. Danwitz, S. 628; H. Maurer, § 9 Rn. 64.

⁹⁹ Kuigi eelnev iseloomustab õigusnormi kehtivusala, saab autori hinnangul seda loogikat laiendada ka haldusaktidele, kuivõrd haldusakti kehtivus tugineb normatiivsel alusel, nagu allpool täpsemalt käsitletakse, vt C. Ohler, S. 141; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 34.

¹⁰⁰ Vt A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 314. Autor toonitab, et tegemist on selgitava näitega. Transnatsionaalse haldusakti mõiste sisu ei sõltu Eesti riigisisest haldusõigusdogmaatikast.

¹⁰¹ V. Neßler, S. 863; J. Becker, S. 857; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, pp. 139, 155.

¹⁰² H. C. Röhl. Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht: Zur Entwicklung einer neuen Europäischen Verwaltungsstruktur. Berlin: Springer 2000, S. 29; C. Ohler, S. 56.

(koosseisuline mõju¹⁰³), täitma talle kehtiva haldusaktiga peale pandud kohustust (kujundav mõju) ja respektierima adressaadile antud õigusi ehk mitte takistama nende teostamist (eelotsuslik mõju).¹⁰⁴ Osade autorite käsitlustes kattub transnatsionaalse haldusakti kehtivuse definitsioon üldjoontes eeltoodud siduvuse definitsiooni kõikide komponentide summaga.¹⁰⁵ Teised autorid on pööranud eraldi tähelepanu transnatsionaalse haldusakti siduvusele ning rõhutanud selle koosseisulise mõju tähtsust.¹⁰⁶ Käesoleva töö autor on seisukohal, et transnatsionaalse haldusakti kehtivus ja siduvus on erinevad mõisted. Samas saab antud töö kontekstist vaadata transnatsionaalse haldusakti siduvust ja kehtivust koosmõjus: ühes haldusakti õigusemõju laienemisega teise riigi territooriumile, tekib selle riigi haldusorganitel kohustus vastavat õigusemõju ka aktsepteerida.

M. Ruffert on seisukohal, et transnatsionaalne haldusakt on suunatud üksikjuhtumi reguleerimisele.¹⁰⁷ Teised autorid on aga leidnud, et kuigi on raske ette kujutada näiteks üldkorralduste vastastikust tunnustamist, ei tohiks neid transnatsionaalsete haldusaktide kategooriast automaatselt välja arvata, kuna see piiraks transnatsionaalse haldusakti mõiste sisu liikmesriikide riigisisese haldusõigusdogmaatika alusel.¹⁰⁸ Nagu eelnevalt käsitletud, erineb liikmesriigiti see, kuidas suhestub üldkorralduse institutsioon haldusakti mõistega.

See, kas üksnes faktilise, mitte taotlusliku piiriülese mõjuga haldusotsus võib ühtlasi olla transnatsionaalne haldusakt, on vaieldav. Näiteks M. Ruffert on leidnud, et erinevaid keskkonnalubasid ei saa pidada transnatsionaalseteks haldusaktideks, isegi kui neil on faktiline piiriülene mõju. Tema hinnangul on taotluslik välismõju transnatsionaalse haldusakti oluline omadus.¹⁰⁹

¹⁰³ Saksa õigusterminoloogias vastab sellele mõiste *Tatbestandswirkung*. See kirjeldab olukorda, kus mõne materiaaõigusliku normi teokoosseisu täitumise üheks eelduseks on kehtiva haldusakti olemasolu. Koosseisuline mõju tähendab seda, et kõik riigi asutused on vastava haldusaktiga seotud, ilma et selleks oleks vaja teha täiendav tunnustav otsus. Haldusakti õigsust üle ei kontrollita, vt P. Sachs. § 43 Rn. 154. – U. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg). *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

¹⁰⁴ I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 93.

¹⁰⁵ Vt nt A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 38; M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 138.

¹⁰⁶ J. Becker, S. 858; U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 180.

¹⁰⁷ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 469.

¹⁰⁸ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 40–41; M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, pp. 155–156.

¹⁰⁹ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 463; vt teist arvamust: U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 183. Vt ka artiklit 26 Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivis 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll). – ELT L 334, lk 17–119 (konsolideeritud versioon 02010L0075-20110106) ning tööstusheite seadus, §-d 61 ja 62. – RT I, 16.05.2013, 1 ... RT I, 05.07.2016, 23. Nimelt kui liikmesriik, kellele on esitatud loataotlus käitise käitamiseks tema territooriumil, teab, et kavandatava käitise tegevusel on teise liikmesriigi keskkonnale tõenäoliselt oluline ebasoodne mõju, aga ka siis, kui liikmesriik, mida tõenäoliselt oluliselt ja ebasoodsalt mõjutatakse, seda nõuab, edastab loataotlust menetlev liikmesriik direktiivis viidatud teabe sellele teisele liikmesriigile. Seejuures võivad osutada vajalikuks piiriülesed konsultatsioonid kahe liikmesriigi vastastikuste ja võrdväärsete suhete raames.

Transnatsionaalseid haldusakte annavad üksnes riigid.¹¹⁰ Tuleb vältida segiajamist Euroopa Liidu enda poolt ja nimel langetatud supranatsionaalsed otsusega ELTL artikli 288 lg 4 tähenduses.¹¹¹ Samamoodi ei ole teiste Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks transnatsionaalne haldusakt supranatsionaalne otsus, vaid välisriigi riigivõimu teostamine, mis laieneb nende suveräänsele alale.¹¹² Samas on supranatsionaalsed otsused sarnased transnatsionaalsete haldusaktidega selle poolest, et need kehtivad Euroopa Liidu territooriumil, vajamata täiendavat riigisisest eksplitsiitset tunnustamisakti.¹¹³

Kirjanduses on leitud, et transnatsionaalse haldusakti peab olema andnud riigi haldusorgan.¹¹⁴ Siinjuures on vaieldav, kas Euroopa Liidu akrediteerimis- ja sertifitseerimissüsteemide siseseid otsuseid saab lugeda transnatsionaalseteks haldusaktideks. Akrediteerimis- ja sertifitseerimissüsteeme rakendatakse eelkõige tooteohutuse kindlakstegemisel.¹¹⁵ Tegemist on vastavushindamisega Euroopa Liidu toodete turustamise akrediteerimise ja turujärelevalve määruse nr 765/2008¹¹⁶ artikkel 2 p 12 ja Eesti toodete nõuetele vastavuse seaduse¹¹⁷ (TNVS) § 18 tähenduses ehk protsessiga, kus hinnatakse kas toote, protsessi, teenuse, süsteemi, isiku või asutusega seotud erinõuded on täidetud. Kõrgema ohupotentsiaaliga toodete puhul peab tootja pöörduma teavitatud asutuse poole, kes teeb kindlaks toote vastavuse konkreetse valdkonna direktiivi nõuetele.¹¹⁸ Kui tehakse kindlaks, et mingi toode vastab direktiivis toodud nõuetele ning vastavus on CE-sertifikaadi kinnitusega tõendatud, on toode terve Euroopa Liidu üleselt turukõlbulik ehk sertifikaat kehtib liiduüleselt. Edasised loamenetlused ei ole lubatud.¹¹⁹ Olemuselt on sertifikaat sarnane haldusaktiga.¹²⁰

¹¹⁰ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 473.

¹¹¹ Näiteks võib ka Komisjonil olla teatud loaotsuste tegemise pädevus, vt I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 42; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 147.

¹¹² E. Schmidt-Aßmann. Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 89.

¹¹³ I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50. Vt ka T. v. Danwitz, S. 383; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 139.

¹¹⁴ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 473; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 41–42 (vt sama ka: A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, pp. 7, 17, 29, 55).

¹¹⁵ Vt nt nõukogu direktiiv 93/42/EMÜ, 14. juuni 1993, meditsiiniseadmete kohta. – ELT L 169, lk 82 – 123 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 12, lk 82–124) ja vastavalt meditsiiniseadme seadus, § 23. – RT I 2004, 75, 520 ... RT I, 01.12.2015, 5 ning Vabariigi Valitsuse 12.12.2004 määrus nr 254 „Meditsiiniseadme vastavushindamise kord“. – RT I 2004, 85, 581 ... RT I, 07.12.2010, 10. Vt lisaks Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/33/EL, 26. veebruar 2014, lifte ja lifti ohutusseadiseid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 96, lk 251–308 (konsolideeritud versioon 02014L0033-20140418) ja vastavalt Majandus- ja taristuministri 27.02.2015 määrus nr 17 „Liftile ja selle ohutusseadisele ning nende vastavushindamisele esitatavad nõuded“. RT I, 03.03.2015, 4 ... RT I, 18.03.2016, 3.

¹¹⁶ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 765/2008, 9. juuli 2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93. – ELT L 218, lk 30–47 (02008R0765-20080813).

¹¹⁷ Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT 2010, 31, 157 ... RT I, 01.07.2016, 14.

¹¹⁸ TNVS § 18 lg 2 kohaselt võib vastavushindamist teatud juhtudel viia läbi ka kas riigiasutus või tootja ise.

¹¹⁹ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 52.

¹²⁰ B. G. Mattarella. Influence of European and Global Administrative Law, p. 81.

Samas ei pruugi teavitatud asutus kuuluda liikmesriigi enda otsesse haldusstruktuuri. Üldjuhul on see liikmesriigi poolt akrediteeritud asutus.¹²¹ TNVS § 28 lg-st 1 nähtub, et vastavushindamisasutus võib olla ka eraõiguslik isik. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et üldjoontes ei ole Euroopa Liidu õiguse seisukohalt oluline, kas ja kuidas riigisiselt eristatakse era- ja avaliku õiguse sfääri.¹²² Samuti võib Euroopa Liidu õiguse kohaldamine olla ette nähtud eraõigusliku isiku poolt.¹²³ Autori hinnangul on sel juhul tegemist avaliku ülesande delegeerimisega. Seejuures võib vähemalt Eesti riigisisese õiguse kohaselt eraisikule anda üle ka avaliku võimu volitusi, mispuhul võib eraõiguslik isik väljastada ka haldusakte. Teisalt on kirjanduses leitud, et sertifitseerimine- ja akrediteerimine ei ole mitte riigisisene avalik ülesanne, vaid tuleneb otse Euroopa Liidu õigusest. Lisaks tohib tootja ükskõik millise liikmesriigi teavitatud asutuse poole pöörduda, et toote vastavust hinnata. Samamoodi võib teavitatud asutus sertifitseerimist teostada euroopaüleselt.¹²⁴ Viidatud on ka asjaolule, et vastavussertifikaat antakse taotlejale eraõigusliku lepingu alusel.¹²⁵ Valdav seisukoht on, et sertifitseerimissüsteemid on eraldiseisvad riigisisest haldusstruktuurist ja selle raames tehtud otsused ei kuulu transnatsionaalsete haldusaktide kategooriasse.¹²⁶

Transnatsionaalse haldusakti all peetakse silmas eelkõige teise liikmesriigi haldusotsust. Määrav on organisatsiooniline aspekt. Välismaine haldusakt erineb riigisisest selle alusel, et selle on andnud teise riigi haldusorgan.¹²⁷ Transnatsionaalsete haldusaktidega seonduvat on sellega seoses enamjaolt analüüsitud vastuvõtjariigi perspektiivist¹²⁸ ehk riigi seisukohalt, kes ei ole ise transnatsionaalset haldusakti andnud, kuid kelle mõjualasse see on sattunud. Osa Saksa autoritest aga leiab, et lisaks välismaistele haldusaktidele, mis omavad mõju Saksamaa territooriumil, saab transnatsionaalse haldusakti mõistega iseloomustada ka Saksa riigisiseseid haldusakte, mis on suunatud omama mõju väljapool Saksamaad.¹²⁹ Üldjuhul antakse

¹²¹ Vastavushindamisasutusele esitatavad nõuded on toodud TNVS §-s 28. Vt ka: A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 47, 53, 56.

¹²² H.-W. Micklitz. *Rethinking the Public/Private Divide*. – M. Maduro, K. Tuori, S. Sankari (Eds.). *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*. Cambridge: Cambridge University Press 2014, pp. 271–306.

¹²³ B. G. Mattarella. *The Influence of European and Global Administrative Law*, p. 80.

¹²⁴ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 55.

¹²⁵ Sisuliselt on tegemist teenuse osutamisega, vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 9. juuli 2008 otsuse nr 768/2008/EÜ toodete turustamise ühise raamistiku kohta. – *ELT* L 218, lk 82–128, preambuli punktid 37 ja 44; vt ka A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 54, 55, 56.

¹²⁶ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 458–459; vt erinevaid seisukohti täpsemalt: A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 47, 54–57.

¹²⁷ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 41–42; M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, pp. 146–147.

¹²⁸ Autor kasutab mõistet vastena järgmistele terminitele: ingl k *receiving state*, *host state*, saksa k *Aufnahmestaar*, *Zielstaat*. Transnatsionaalse haldusakti andnud riiki käsitatakse väljastajariigina, saksa k vastavalt *Erlassstaat*, ingl k *issuing state*; teatud kontekstis ka päritoluriik, saksa k *Herkunftsland*, ingl k *home state*; referentsotsuste mudeli korral ka referentliikmesriik.

¹²⁹ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 470; M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 158.

transnatsionaalne haldusakt riigisisesele haldusmenetluse regulatsioonile tuginedes. Saksa haldusorgani antud transnatsionaalne haldusakt vastab ühtlasi ka VwVfG §-s 35 sätestatud *Verwaltungsakt*-i tunnustele.¹³⁰ Kirjanduses ollakse seega seisukohal, et riigisiselt ei ole transnatsionaalne haldusakt eraldiseisev haldustegevuse vorm.¹³¹

Kui transnatsionaalse haldusakti annab Eesti haldusorgan, siis vastab see üldjuhul HMS § 51 lg-s 1 toodud tunnustele. Ühest küljest on tegemist riigisisese haldusotsusega, teisalt tuleb aga arvestada selle eripäradega, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest. Näiteks kui riigisiseses menetluses teadvustada, et haldusaktil on liiduülene kehtivus ja regulatiivsus, tekib haldusorganil parem ettekujutus sellest, millised tagajärjed võivad selle haldusakti andmisel olla. See aitab haldusakti andmisel korrektsemalt teostada kaalutusõigust. Vastuvõtjariigi rollis tuleb teise liikmesriigi haldusotsust, mis vastab transnatsionaalse haldusakti definitsioonile, analüüsida eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instituudina. Eesti õiguskorda sobitub transnatsionaalne haldusakt, lähtudes põhimõttest, et see ei ole tingimata sama, vaid samaväärne haldusaktiga HMS § 51 lg 1 tähenduses. Väär oleks püüda teise liikmesriigi haldusotsust vastava sätte alla subsumeerida.

1.3. Halduse muu piiriülene tegevus ja Euroopa Liidu liikmesriikide halduskoostöö

Transnatsionaalsetest haldusaktidest eraldiseisev valdkond on halduse muu piiriülene tegevus või rahvusvaheline haldusõigus.¹³² Valdkonna probleemistik ei hõlma haldusaktide tunnustamist kui sellist, vaid seda, kuidas ja milliseid toiminguid saab ühe liikmesriigi haldusorgan teha, tagamaks, et tema haldusotsuseid tunnustatakse, täidetakse või nendest peetakse kinni teise riigi territooriumil, teisalt ka seda, milliseid reegleid ta peab ise järgima, kui ta kaasab välisriigi residendi riigisisesse haldusmenetlusse.¹³³ Põhiliselt on tegemist halduse erinevate menetlus- ja reaaltoimingutega.¹³⁴

Konkreetselt Euroopa Liidu kontekstis tuleb transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamist kui sellist eristada liikmesriikide vahelisest halduskoostööst. Nagu eelnevalt käsitletud, toimub Euroopa Liidu õiguse kohaldamine suuresti n-ö haldusvõrgustikes, mis rajanevad ELL artikkel 4 lg-s 3 tulenevale liikmesriikide vahelisele koostöö- ja informeerimiskohustusele.

¹³⁰ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 204.

¹³¹ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 470.

¹³² J. Hoffmann, S. 44 (viidatud: A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 44).

¹³³ M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 139.

¹³⁴ J. Hoffmann, S. 44.

Liikmesriigid võivad üksteisele osutada vastastikust abi.¹³⁵ See võib avalduda mitmekülgsetes vormides.¹³⁶ Liikmesriikide omavahelise ametiabi käsitatakse näiteks teabe- ja dokumendivahetusega seonduvat. Olukorra kirjeldamiseks, kus üks liikmesriik taotleb teiselt abi teatud haldusotsuse täitmisel, kasutatakse mõistet liikmesriikide vaheline täitmis- või täidesaatmisabi.¹³⁷ Liikmesriikide vastastikuse abistamise kord on sätestatud näiteks maksustamisel halduskoostöö direktiivi 2011/16¹³⁸ artiklites 5, 8 ja 9; maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel vastastikuse abistamise direktiivi 2010/24/EL artiklites 5 ja 6; teenuste direktiivi 2006/123/EÜ¹³⁹ artiklites 28 jj, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi 2005/36/EÜ¹⁴⁰ artiklites 56 jj¹⁴¹ ja ka juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ¹⁴² artiklis 15. Rahvusvahelise ametiabi kord on reguleeritud ka Eesti riigisisestes eriseadustes, nagu majandusseadustiku üldosa seaduse¹⁴³ §-des 69 jj ja maksukorralduse seaduse¹⁴⁴ §-des 30 ja 51^{1–51}. Võimalik on ka muu formaalne- ja informaalne piiriülene koostöö, näiteks liikmesriikide omavahelise muu teabevahetuse vormis.¹⁴⁵

Liikmesriikide halduskoostöö toimimise tagamiseks on loodud erinevaid teabe vahetamise võrgustikke.¹⁴⁶ Näiteks toetab siseturu infosüsteem (IMI) halduskoostööd ja teabevahetust siseturu valdkonnas, eelkõige kutsekvalifikatsiooni direktiivi 2005/36/EÜ või teenuste direktiivi 2006/123/EÜ rakendamisel.¹⁴⁷ Halduskoostöö ja Euroopa Liidu ülene informatsioonivahetus haldusorganite vahel mängib tähtsat rolli ka migratsiooniküsimustes.¹⁴⁸

¹³⁵ Euroopa Liidu liikmesriikide vastastikune abi on üks rahvusvahelise ametiabi vorme, vt terminoloogia osas: I. Pilving. Ametiabi. – Juridica 2015/III, lk 179.

¹³⁶ Vt nõukogu direktiivi 2010/24/EL, 16. märts 2010, vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel. – ELT L 84, lk 1–12 (konsolideeritud versioon 02010L0024-20100420), mille preambuli punkti 7 kohaselt hõlmab vastastikune abi seda, kui ühe liikmesriigi asutus annab teise liikmesriigi asutusele teavet, mida viimasel on vaja enda riigisisest tekkinud maksunõude sissenõudmiseks. Lisaks võib ühe liikmesriigi asutus taotleda teiselt, et viimane nõuaks sisse taotlejariigis tekkinud nõude või võtaks ettevaatusabinõud, et tagada vastavate nõuete sissenõudmine.

¹³⁷ Saksa k vastavalt *Amtshilfe* ja *Vollstreckungshilfe*, vt T. v. Danwitz, S. 620–621; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 188.

¹³⁸ Nõukogu direktiivi 2011/16/EL, 15. veebruar 2011, maksustamisel halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 64, lk 1–12 (konsolideeritud versioon 02011L0016-20150105).

¹³⁹ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul. – ELT L 376, lk 36–68 (konsolideeritud versioon 02006L0123-20061228).

¹⁴⁰ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, lk 22–142 (konsolideeritud versioon 02005L0036-20160524).

¹⁴¹ Vt näidete osas veel: I. Pilving. Ametiabi. – Juridica 2015/III, lk 179–180.

¹⁴² Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/126/EÜ, 20. detsember 2006, juhilubade kohta (uuestisõnastamine). – ELT L 403, lk 18–60 (konsolideeritud versioon 02006L0126-20150515).

¹⁴³ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 19.03.2015, 51.

¹⁴⁴ Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 10.11.2016, 11.

¹⁴⁵ Vt nt T. v. Danwitz, S. 620; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 189. Samuti on eristatud analoogilisi riigisisese õiguse nähtusi, vt I. Pilving. Ametiabi, lk 177–178.

¹⁴⁶ T. v. Danwitz, S. 620; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 189.

¹⁴⁷ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 151.

¹⁴⁸ J. J. Pernas Garcia. The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts. – J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.). Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 18.

Väljasaatmisdirektiivi 2001/40/EÜ artiklis 6 on ette nähtud meetmed garanteerimaks, et liikmesriigid vahetaksid informatsiooni. Eelnevat tagab omakorda nn Schengeni infosüsteemi (SIS II) määrus nr 1987/2006¹⁴⁹.

Piiriülese haldustegevuse valdkonda kuulub ka see, kui ühe liikmesriigi ametiasutus taotleb teiselt liikmesriigilt luba teatud uurimistoimingute läbiviimiseks viimase territooriumil.¹⁵⁰ Reeglina on iga suverääse riigi ülesanne kontrollida tegevusi omaenda territooriumil.¹⁵¹ Teatud Euroopa Liidu õiguse valdkondades kehtib aga erandina *home country control* ehk päritoluriigi järelevalve põhimõte. Liikmesriik, kes on väljastanud mingi tegevus- või müügiloa, vastutab ka selle loa adressaadi välisriigis läbiviidava tegevuse järelevalve eest.¹⁵² Näiteid saad tuua krediitdiasutuste-, kindlustustegevuse- ja väärtpaberijärelevalve valdkonnast, kus päritoluriigile ehk tegevusloa väljastanud liikmesriigile on antud võimalus ettevõtte teises liikmesriigis asuva filiaali üle teostada kohapealset kontrolli.¹⁵³ Reeglina puudub ühe riigi haldusorganil õigus teostada järelevalvet teise riigi territooriumil ilma viimase nõusolekuta. Tavaliselt teostatakse piiriülest järelevalvet koostöös vastuvõtjariigi ametivõimudega.¹⁵⁴ Ka korrakaitseaduse¹⁵⁵ (KorS) § 3 näeb ette võimaluse Euroopa Liidu õigusakti alusel kaasata avaliku korra tagamisse Eesti Vabariigi territooriumil teise riigi pädeva haldusorgani või Euroopa Liidu pädeva asutuse. Teise riigi pädeva haldusorgani ametiisiku osalemise korrakaitseorgani tegevuses otsustab aga asjaomane minister, kui Euroopa Liidu õigusaktist ei tulene teisiti. Kaasatud organil on Eesti territooriumil pädevus ja volitused üksnes Euroopa Liidu õigusakti kohaselt. Samuti nähtub KorS § 3 lg-st 2, et Eesti haldusorganit võib kaasata avaliku korra tagamisse teise riigi territooriumil.

¹⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1987/2006, 20. detsember 2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist. – ELT L 381, lk 4–23 (konsolideeritud versioon 02006R1987-20070117).

¹⁵⁰ T. v. Danwitz, S. 623; H. Wenander, p. 780; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 190.

¹⁵¹ H. Wenander, p. 780.

¹⁵² *Ibid.*, p. 781. Vt selle kohta nt preambuli punkt 22 ja artiklid 16 ning 57, Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivist 2004/39/EÜ, 21. aprill 2004, finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ. – ELT L 145, lk 1–44 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6 kd 7, lk 263 – 306, konsolideeritud versioon 02004L0039-20110104).

¹⁵³ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 19. Vt näiteks artiklit 52, Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitdiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitdiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 176, lk 338–436 (konsolideeritud versioon 02013L0036-20150101); finantsinstrumentide turgude direktiivi 2004/39/EÜ artikkel 32 lg 8; Eesti õiguskorras finantsinspektsiooni seaduse artikleid §-d 47 ja 47¹. – RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 07.04.2017, 7.

¹⁵⁴ H. Wenander, pp. 780–781.

¹⁵⁵ Korrakaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 02.12.2016, 6.

Kokkuvõtvalt hõlmab halduse muu piiriülese tegevuse valdkond seega erinevaid menetlus- ja reaaltoiminguid, mida liikmesriikide ametiasutused võivad (omavahelises koostöös) teha nii enne kui ka pärast transnatsionaalse haldusakti jõudmist nende mõjusfääri.

2. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI KEHTIVUS JA SIDUVUS VASTUVÕTJARIIGILE

2.1. Vastastikuse tunnustamise printsiip

Transnatsionaalse haldusakti kontseptsioon rajaneb Euroopa Liidu õiguses vastastikuse tunnustamise printsiibile.¹⁵⁶ Printsiibi enda rakendusala on seejuures oluliselt laiem. Sellest tuleb näiteks kohustus tunnustada teise liikmesriigi riigisiseseid kaupade tootmis- ja turustamisreegleid.¹⁵⁷ Ka eelnevas alapeatükis käsitletud päritoluriigi järelevalve reeglit on peetud vastastikuse tunnustamise põhimõtte väljundiks.¹⁵⁸

Vastastikuse tunnustamise printsiibi alguspunktiks saab pidada Euroopa Kohtu otsust *Cassis de Dijon*. Lahendis asus kohus seisukohale, et puudus igasugune vastuvõetav põhjus takistada ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud alkohoolsete jookide turuleviimist mis tahes teises liikmesriigis ja pidas seda kaupade vaba liikumise põhimõttega vastuolus olevaks. Teised liikmesriigid peavad üldjuhul võimaldama sellise toote ligipääsu enda turule. Nõue kehtib isegi siis, kui valdkond on harmoniseerimata ning liikmesriikides kohaldatakse riigisisestelt erinevaid tingimusi toote omadustele või kvaliteedile. Kaupade vaba liikumise takistusi, mis on tingitud riigisiseste õigusaktide erinevustest, tuleb aga aktsepteerida ulatuses, mis on vajalik, et tagada teiste legitiimsete huvide kaitse, eelkõige täitmaks maksukontrolli tõhususe, rahvatervise kaitse, äritehingute aususe ja tarbijakaitse kohustuslikke nõudeid. Piirangud peavad aga olema proportsionaalsed ja üldistes huvides.¹⁵⁹

Transnatsionaalsete haldusaktide puhul väljendub vastastikuse tunnustamise printsiip liikmesriigi kohustatusena tunnustada teise liikmesriigi haldusotsust sellisena nagu see oleks tema enda riigisisene haldusakt.¹⁶⁰ Juhul kui otsus soodustab mõne põhivabaduse teostamist, peab teine liikmesriik seda aktsepteerima, kuid üksnes ulatuses, et oleks tagatud ka muude oluliste huvide kaitse (eelkõige kuuluvad siia alla n-õ erinevad kohustuslikud nõuded või olulise avaliku huviga seotud põhjused).¹⁶¹

Kohustus tunnustada välismaist haldusotsust hõlbib põhimõttest, et haldusotsus on tugevalt seotud selle otsuse teinud riigi territooriumiga.¹⁶² Euroopa Liidul on aga riikide ülese

¹⁵⁶ V. Neßler, S. 864; H. Wenander, p. 770.

¹⁵⁷ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 178.

¹⁵⁸ H. Wenander, p. 781.

¹⁵⁹ EKo 120/78 *Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, p-d 8, 14, 15. Vt ka V. Neßler, S. 864; M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts, ref. 12; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 178; J. J. Pernas Garcia, p. 16.

¹⁶⁰ J. Becker, S. 856.

¹⁶¹ H. Wenander, p. 771.

¹⁶² *Ibid.*, p. 773.

moodustisena oma eesmärkide saavutamiseks tarvis kaitsta väärtusi, millest eraldiseisev liikmesriik ei huvituks või mille riigisisene kaitse oleks Euroopa Liidu õigusega võrreldes tunduvalt nõrgem.¹⁶³ Transnatsionaalse haldusakti instituut on vajalik Euroopa Liidu väärtuste, printsiipide ja eesmärkide, eeskätt kaupade, teenuste, isikute (tööjõu vaba liikumise ja asutamisvabaduse) ning kapitali vaba liikumise tagamiseks.¹⁶⁴ Õigusinstituudi üks peamisi eesmärke on eemaldada Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskordade erinevustest tingitud takistused põhivabaduste realiseerimisele.¹⁶⁵

Kõige enam leiavad transnatsionaalsed haldusaktid rakendust asutamis- ja teenuste osutamise vabadusega seotud valdkondades, näiteks kutsekvalifikatsioonide tunnustamise ja erinevate finants- ja kindlustussektori lubade näol. Kaupade vaba liikumisega seotud valdkondades antakse load tihti erinevate akrediteerimis- ning sertifitseerimissüsteemide raames. Nagu eelnevalt välja toodud, ei loeta neid üldiselt transnatsionaalseteks haldusaktideks. Samas saab transnatsionaalseks haldusaktiks pidada erinevaid tolliotsuseid, uuendtoitudele antavaid lubasid ja ravimilubasid.¹⁶⁶

Euroopa Liit on vastastikuse tunnustamise põhimõtet püüdnud rakendada sektorites, mis on olulised siseturu tõhusaks toimimiseks.¹⁶⁷ Siseturg on ka transnatsionaalsete haldusaktide põhiline rakendusala.¹⁶⁸ Nagu eelnevast nähtub, on paljud tegevused, millega isik saab siseturul enda põhivabadusi realiseerida, loakohustuslikud.¹⁶⁹ Üldiselt tagatakse Euroopa Liidus eesmärkide saavutamist kolme tüüpstrateegia abil: harmoniseeritud, transnatsionaalsete ja supranatsionaalsete lubadega.¹⁷⁰ Supranatsionaalsete lubade andmine ei ole eelistatud lahendus subsidiaarsuse põhimõtte tõttu.¹⁷¹ Loa eelduste harmoniseerimine ei tingi aga automaatselt seda, et nende reeglite alusel antud load oleksid kehtivad terve liidu üleselt. Kui loakohustuslik

¹⁶³ I. Pilving, Haldusakti siduvus, lk 47. Käesoleva töö autori hinnangul toetab eelnevat ELL artikkel 5 lg-te 2 ja 3 sõnastus. ELL artikli 5 lg-st 2 nähtub, et liidule on aluslepingutes seatud eesmärgid, mille saavutamiseks võib ta liikmesriikide poolt antud pädevuse piires tegutseda. Artikli 3. lõike kohaselt on liidul võimalik ka valdkondades, mis ei kuulu tema ainupädevusse, võtta meetmeid siis, kui liikmesriigid ei suuda ise piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke ja kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

¹⁶⁴ Vastavalt ELTL artiklid 28, 56, 45 ja 49 ning 63, vt V. Olle, T. Rauk, p. 109.

¹⁶⁵ V. Neßler, S. 865; vt sarnast seisukohta: H. Maurer, § 9 Rn. 64.

¹⁶⁶ M. Ruffert, Der transnationale Verwaltungsakt, S. 459–460.

¹⁶⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. KOM(85) 310 endg. 14. Juni 1985. Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. – http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf (17.04.2017), Rn. 65. Vt ka: Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, 16.6.1999, KOM(1999) 299 (lõplik) „Vastastikune tunnustamine seoses ühtset turgu käsitleva tegevuskava järelemeetmetega”, lk 4–8. Välja on toodud, et pingutusi on vaja teha toodete (eelkõige toiduainete, elektromehaanika, ehituse ning mootorsõidukite osas), teenuste (eelkõige finantsteenuste) ja kutsekvalifikatsiooni (haridust tõendavate dokumentide hindamise) valdkonnas.

¹⁶⁸ M. Ruffert, Der transnationale Verwaltungsakt, S. 458.

¹⁶⁹ V. Neßler, S. 865.

¹⁷⁰ I. Pilving, Haldusakti siduvus, lk 48.

¹⁷¹ *Ibid.*, lk 50. Vt ka käesoleva töö alapeatükki 1.1.

tegevus toimub mitme liikmesriigi territooriumil, allub see ikka mitme riigi jurisdiktsioonile ja toob kaasa mitme loa taotlemise vajaduse.¹⁷² Dubleeriv loakohustus sama kauba või teenuse pakkumiseks erinevates liikmesriikides toob üksikisikule kaasa topeltkoormuse. See võib pärssida siseturu toimimist ja muude Euroopa Liidu eesmärkide saavutamist.¹⁷³ Vastastikuse tunnustamise põhimõtte (ja transnatsionaalsete lubade) eelis on see, et liikmesriigid peavad tunnustama teiste liikmesriikide poolt antud lubade siduvust. Nii piisab ühest loast, et terve liidu ulatuses majandustegevuses osaleda.¹⁷⁴ Üksikisiku halduskoormus väheneb.¹⁷⁵ See omakorda soodustab rahvusvahelist kaubandust,¹⁷⁶ Euroopa Liidu kontekstis siseturu toimimist. Vastastikuse tunnustamise printsiibil, sealjuures transnatsionaalsete haldusaktide rakendamisel, on seega ka majanduspoliitiline tagajärg.¹⁷⁷

Transnatsionaalset haldusakti kui vastastikuse tunnustamise printsiibi ühte väljundit võib käsitleda ka vahendina, mis täidab horisontaalsel tasandil erinevate liikmesriikide õiguskordade ühtlustamise eesmärki.¹⁷⁸ Euroopa Komisjon on leidnud, et liikmesriikide õiguskordasid ei ole võimalik kõikides detailides harmoniseerida.¹⁷⁹ Juba 1985. aastal on Komisjon öelnud, et siseturu integratsiooni peab tagama liikmesriikide omavaheline eri lubade vastastikune tunnustamine, mitte ulatuslik materiaaõiguse harmoniseerimine.¹⁸⁰ Oluline väärtus on ka liikmesriikide õiguskordade mitmekülgsus.¹⁸¹ Vastastikuse tunnustamise printsiibi abil saab vältida liigdetailse Liidu õiguse normistiku loomist ja tagada, et subsidiaarsuse põhimõtet austatakse.¹⁸² Nii üksikute välismaiste aktide, normide kui ka tervete õiguskordade tunnustamine on toonud kaasa ka liikmesriikide õiguskordade integreerumise.¹⁸³

Kuigi vastastikuse tunnustamise printsiip oli alguspäraselt seotud Euroopa Liidu põhivabaduste tagamisega, siis nüüdseks on see juurdunud ka teistes Euroopa Liidu õiguse valdkondades.¹⁸⁴ Printsiip on välja toodud näiteks ELTL artiklite 67 lg-s 3, 81 lg-s 1 ja 82 lg-s 1 ehk selliste valdkondade puhul nagu õigusasutuste vaheline piiriülene koostöö tsiviil- ja kriminaalasjades

¹⁷² *Ibid.*, lk 49.

¹⁷³ Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Rn. 77–79; V. Neßler, S. 865; I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 48; H. Wenander, pp. 771–772.

¹⁷⁴ V. Neßler, S. 865; I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50.

¹⁷⁵ H. Wenander, p. 771.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 783.

¹⁷⁷ V. Neßler, S. 864.

¹⁷⁸ H. Maurer, § 9 Rn. 64.

¹⁷⁹ V. Neßler, S. 864.

¹⁸⁰ Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, p-d 77–79.

¹⁸¹ G. Buchholz. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts. Legitimation „anerkennungsbasierter“ Transnationalität in der EU. – Neues Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2016, S. 1355; M. Schwarz. Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2016, S. 3.

¹⁸² V. Neßler, S. 864–865; J. J. Pernas Garcia, p. 15.

¹⁸³ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 5.

¹⁸⁴ H. Wenander, p. 772; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 161.

vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Samuti on teatud valdkondade teisese õiguse alusel nõutud ka koormavate välismaiste haldusaktide tunnustamist.¹⁸⁵

Vastastikuse tunnustamise süsteemi toimimiseks on vaja liikmesriikide vahelist usaldust. Sellele aitab kaasa Euroopa Liidu õiguse harmoniseerimine.¹⁸⁶ Rahvusliku suveräänsuse ja riikidevahelise koostöö kui eri väärtuste vahel on nimelt pingeseisund. See väljendub ka vajaduses leida tasakaal välisriigi otsuse kontrollimise ja selle usaldamise määras.¹⁸⁷ Kui välisriigi haldusotsus põhineb sarnasel materiaalõiguslikul alusel ning on võetud vastu sarnase menetluse raames nagu vastuvõtjariigi enda riigisisene vastavas valdkonnas tehtav otsus, usaldab ta sellist välisriigi otsust rohkem. Vastuvõtjariigi valmisolek aktsepteerida vastava välisriigi otsuse kehtivust oma territooriumil on suurem. Välisriigi haldusotsuse samaväärsus vastuvõtjariigi riigisisese otsustega on seega eeldus selle tunnustamiskohustusele. Sekundaarõigusaktis, kus on sätestatud transnatsionaalse haldusakti õiguslik alus, peavad vähemalt miinimumulatuses olema harmoniseeritud materiaalsed eeldused sellise otsuse tegemiseks.¹⁸⁸

Võrreldes teisese õigusega, millega reguleeritakse soodustavate transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamist, on koormava halduse valdkonda vähem harmoniseeritud. Võimalik on isegi see, et Euroopa Liidu õigusaktiga on haldusotsusele antud transnatsionaalne toime, kuid pole ühtlustatud materiaalsed või menetlusõigust sellise otsuse tegemiseks.¹⁸⁹ Ühest küljest ei pruugi Euroopa Liidul olla võimalik teatud valdkondi harmoniseerida, kuna Euroopa Liidu pädevuse ulatus on kindlaks määratud aluslepingutega. Paljud küsimused on jäänud subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt liikmesriikide reguleerida. Teisalt ei soovi liikmesriigid üldjuhul aktsepteerida seda, et harmoniseeritakse valdkondi, mida loetakse rahvusliku suveräänsuse tuumikküsimusteks.¹⁹⁰ Näiteks on liikmesriikidel endiselt suur huvi säilitada otsustusõigus riigisiseste sanktsioonide osas. Seega ühest küljest tundub olevat kasvanud poliitiline huvi loomaks ja ühtlustamaks mehhanisme koormavate otsuste tunnustamiseks. Teisest küljest ollakse kirjanduses seisukohal, et eelnimetatud valdkondades tehtavate otsuste tunnustamist reguleerivate põhimõtete väljatöötamine on lähitulevikus küllaltki

¹⁸⁵ H. Wenander, p. 772. Vt kolmandate riikide kodanike väljasaatmisotsuse kohta artiklid 1 lg 1 ja 3 lg 1, nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ, 28. mai 2001, kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikuse tunnustamise kohta. – EÜT L 149, lk 34–36 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19 kd 4, lk 107–109).

¹⁸⁶ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 464; H. Wenander, p. 768; J. J. Pernas Garcia, p. 17; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 160.

¹⁸⁷ H. Wenander, p. 782.

¹⁸⁸ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 464; H. Wenander, p. 768; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 185; J. J. Pernas Garcia, p. 17.

¹⁸⁹ J. J. Pernas Garcia, p. 17; U. Stelkens, M. Mircherberger. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 163.

¹⁹⁰ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 163.

ebatõenäoline.¹⁹¹ M. Möstel hinnangul tähendab vähene harmoniseeritus aga seda, et vastastikust usaldust tuleb sisuliselt „venitada pimesa usalduseni“. ¹⁹²

Liikmesriikide vahelise usalduse püsimiseks peavad nad harmoniseeritud sätetest ka kinni pidama. ELL artikkel 4 lg-st 3 tulenev lojaalse koostöö põhimõte nõuab, et liikmesriigid käituksid vastavalt ühisele või vähemalt võrreldavale hea halduspraktika standardile.¹⁹³ Mõõtu andev on siinjuures Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹⁹⁴ artiklis 41 sätestatud hea halduse põhimõte.¹⁹⁵ Seda, kui habras on usaldus liikmesriikide vahel tegelikult, näitlikustab selline fenomen nagu juhiloaturismi¹⁹⁶, mida käsitletakse allpool täpsemalt.¹⁹⁷

Usalduse tagamiseks on seejuures vaja liikmesriikide riigisiseste ametiasutuse omavahelist kontakti, teabevahetust ja toimivaid koostöövõrgustikke.¹⁹⁸ Kirjanduses on leitud, et usalduse tekitamisele aitab kaasa ka see, kui teiste puudutatud liikmesriikide ametiasutused kaasatakse haldusakti andmise menetlusse.¹⁹⁹ Näiteks võib liikmesriik viisaeeskirja nr 810/2009²⁰⁰ artikli 22 kohaselt nõuda teiste liikmesriikide keskasutusega konsulteerimist, enne kui ta annab viisa seda taotlenud teatava kolmanda riigi kodanikule või teatavasse kategooriasse kuuluvale välismaalasele.

Vastastikust usaldust soodustab ka teadmine, et tunnustatav haldusotsus on autentne. Selleks on olulised erinevad andmebaasid, nagu eelpool mainitud siseturu infosüsteem IMI ja Schengeni infosüsteem SIS. Infosüsteemi abil on võimalik tuvastada, milline teise liikmesriigi haldusorgan on pädev andma vastavasse valdkonda kuuluvaid transnatsionaalseid haldusakte. Kuna üldiselt on üksnes kindlatel isikutel ligipääs andmebaasile, suurendab see kindlust, et infosüsteemis olev teave on korrektne.²⁰¹

Vastastikuse tunnustamise süsteemi toimimist soodustab ka valdkondlike dokumentide, sealhulgas transnatsionaalsete haldusaktide formaadi ühtlustamine.²⁰² Näiteks võib isikule kutsequalifikatsioonide direktiivi 2005/36/EÜ alusel väljastada Euroopa kutsekaardi. Tegemist

¹⁹¹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile, 21.02.2006, KOM (2006)73 (lõplik) „Süüdimõistvate kohtuotsuste järgne õiguste äravõtmine Euroopa Liidus“, p 22 jj; vt ka H. Wenander, p. 772–773.

¹⁹² M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 163.

¹⁹³ EKo C-202/97 *Fitzwilliam Executive Search Ltd v Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen*, p-d 51–54. Vt ka H. Wenander, p. 767; M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 161.

¹⁹⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT L C 326, 26.10.2012, lk 391–407.

¹⁹⁵ U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 185; G. Buchholz, S. 1357.

¹⁹⁶ Saksa k *Führerscheintourismus*, ingl k *driving-license-tourism*.

¹⁹⁷ U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 185.

¹⁹⁸ J. J. Pernas Garcia, p. 18.

¹⁹⁹ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 205; U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 187.

²⁰⁰ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – ELT L 243, lk 1–58 (konsolideeritud versioon 02009R0810-20160412).

²⁰¹ M. Mirschberger, U. Stelkens. *The Recognition of Foreign Administrative Acts*, p. 151.

²⁰² Teenuste direktiivi 2006/123/EÜ preambuli p 44; H. Wenander, p. 779.

on IMI-s loodava elektroonilise tunnistusega, millega tõendatakse kutsetöötaja pädevust alustamaks oma kutsekvalifikatsiooni kohast tegevust vastuvõtjariigis.²⁰³ Lisaks on Euroopa Komisjon 10.01.2017 teinud ettepaneku võtta kasutusele IMI-põhise Euroopa teenuste e-kaardi, millel oleks kutsekaardiga võrreldes laiem kohaldamisala, kuna see oleks kättesaadav nii teises liikmesriigis teenuseid osutada soovivatele füüsilisest isikust ettevõtjatele kui ka äriühingutele.²⁰⁴

2.2. Normatiivne alus transnatsionaalse haldusakti kehtivusele ja siduvusele

Õiguskirjanduses on transnatsionaalsete haldusaktide puhul tihti analüüsitud Euroopa Liidu õiguse aspekte. Vastastikuse tunnustamise printsiibi taustal ei tohi aga tähelepanuta jätta riigi tasandit ehk riigisisest õiguskorda, sealhulgas traditsioonilisi riigi- ja haldusõiguse põhimõtteid.

Nagu töö alguses välja toodud, piirdub haldusakti kehtivusala reeglina selle andnud riigi territooriumiga.²⁰⁵ Transnatsionaalne haldusakt kui ühe liikmesriigi haldusakt on samas kehtiv ja siduv ka teiste liikmesriikide suhtes. Suveräänsuse põhimõtte kohaselt ei tohiks haldusakt piiriülest kehtivust aga omandada iseenesest või pelgalt haldusakti andva riigi tahteavalduse alusel.²⁰⁶

Vastastikuse tunnustamise printsiibi kohaselt on liikmesriik kohustatud tunnustama ka teise liikmesriigi otsust, kuid printsiibid on üksnes optimeerimiskäsud, erinevalt normidest, mis on reeglid ehk definiitsed käsud. Veel enam, kui kahe rakenduda võiva printsiibi vahel esineb konflikt, tuleb kaaluda, milline regulatsioon on antud juhul eelistatud.²⁰⁷ Transnatsionaalse haldusakti piiriüleseks kehtivuseks on vaja normatiivset alust.²⁰⁸

Eelnevat toetab J. Beckeri seisukoht, et transnatsionaalne haldusakt saab Euroopa Liidu ülese mõju liikmesriikide haldusõiguskordade vahendusel. Lähtudes Saksa haldusõigusdogmaatikast, toob ta välja, et haldusakti riigisisene kehtivus ei rajane haldusaktil

²⁰³ Vt kutsekvalifikatsioonide direktiivi 2005/36/EÜ, artiklid 3k, 4a lg 5, 4b, 7 ja Eesti puhul VKTS § 21 jj.

²⁰⁴ Euroopa Komisjoni ettepanek, 10.01.2017, KOM(2016) 824 (lõplik) – 2016/0403 (COD) „Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa teenuste e-kaart ja sellega seotud haldusvahendid“, lk 4.

²⁰⁵ H. Maurer, § 9 Rn. 64.

²⁰⁶ I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50.

²⁰⁷ R. Alexy. Zum Begriff des Rechtsprinzips. – Rechtstheorie. 1979/1, S. 79; R. Alexy. Zur Struktur der Rechtsprinzipien. – B. Schiller, P. Koller, B.-Ch. Funk. Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts. Wien: Verlag Österreich 2000, S. 35 (viidatud: R. Narits. Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandri-euroopaliku õiguskultuuri ja *common law* kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes. – Riigikogu Toimetised (RiTo) 2008/17, lk 90).

²⁰⁸ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 477–478; G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 143; H. Maurer, § 9 Rn. 64; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 222.

endal, vaid see tugineb selle riigi õiguskorra kehtivusel. Täpsemalt on haldusakti kehtivuse alus selle riigi mõni õigusnorm. Tema hinnangul saab transnatsionaalse haldusakti kehtivusala vastuvõtjariigi territooriumile laieneda just vastuvõtjariigi õiguskorrale ja seal leiduvale normile tuginedes. Nii muutub transnatsionaalne haldusakt ka vastuvõtjariigi ametiasutuse jaoks siduvaks. J. Becker toonitab, et igal juhul ei saa rääkida transnatsionaalse haldusakti enda üleeuroopalisest koosseisu- või siduvusmõjust.²⁰⁹

Eesti haldusõiguse üldseadustes on reguleerimata küsimus, kuidas võib teise liikmesriigi haldusakt muutuda kehtivaks ja siduvaks ka Eestile. Näiteks HMS § 60 lg 2 kohaselt on haldusorgani antud kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igaühele, sealhulgas teistele haldus- ja riigiorganitele. Haldusmenetluse seadus käsitleb aga Eestis riigisiselt antud haldusakte. Teise liikmesriigi haldusorgani otsuse siduvus ei laiene Eesti haldusorganitele selle sätte alusel. Eesti ei ole eelneva poolest aga erandlik. Enamikes Euroopa Liidu liikmesriikides puuduvad riigisiselised üldnormid, mis reguleeriksid küsimusi seoses välismaise haldusakti kehtivuse ja siduvusega.²¹⁰

Liikmesriikide haldusõiguskorrad on aga euroopastunud. Esiteks võib Euroopa Liidu õigus olla otsekohalduv. Samuti on õiguskirjanduses leitud, et Euroopa Liidu õiguse primaarsuse tõttu on mõeldav, et ka selle alusel saab ühe liikmesriigi haldusotsuse kehtivust vahetult laiendada teiste liikmesriikide jurisdiktsiooni.²¹¹ Riigi suveräänsuse sellise osa ülekandmist Euroopa Liidule on peetud Saksa põhiseaduse alusel lubatuks. Käesoleva töö autori hinnangul on see võimalik ka Eesti põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse alusel.²¹²

Vastastikuse tunnustamise põhimõtet on konkretiseeritud Euroopa Liidu sekundaarõiguse normides.²¹³ Transnatsionaalse haldusakti liiduülese kehtivuse alus saabki tuleneda sekundaarõigusaktist, millega harmoniseeritakse mingit spetsiifilist õigusvaldkonda, mis rajaneb liikmesriikide haldusotsuste samaväärsuse ideel ja kus on välja toodud selliste haldusotsuste tunnustamiskohustus.²¹⁴

²⁰⁹ J. Becker, S. 859–861. Vt sarnast käsitlust: M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 477–478.

²¹⁰ Erandiks on siinjuures Ungari, vt J. Rodríguez-Arana Munoz. Foreign Administrative Acts, p. 4.

²¹¹ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 222. Paljud autorid on sarnaselt leidnud, et õiguslik alus transnatsionaalse haldusakti liiduülesele kehtivusele võib tuleneda Euroopa Liidu õigusest, vt nt: G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 143; I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50; H. Maurer, §9 Rn. 64. Vt teistsugust seisukohta: M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 478.

²¹² Vt Saksamaa osas: J. Becker, S. 857. Eesti puhul tuleneb luba selleks PSTS § 1 ja PS IX peatüki koosmõjust, vt käesoleva töö sissejuhatust.

²¹³ J. J. Pernas García, p. 16.

²¹⁴ Viidatud allikas on juttu lubade samaväärsusest, kuid autori hinnangul saab vastavat põhimõtet laiendada ka muudele haldusaktidele, vt C. Ohler, S. 57.

Transnatsionaalseid haldusakte võib eristada vastavalt sellele, millist liiki Euroopa Liidu seadusandlikule aktile rajaneb selle transnatsionaalne mõju. Käsitlekse aluseks on E. Schmidt-Aßmanni teooria, mille kohaselt saab vahet teha ehtsal ja vahendatud transnatsionaalsusel. Ka haldusaktid jaotuvad vastavalt sellele, kas neil on ehtne või vahendatud transnatsionaalne mõju.²¹⁵

Ehtsa transnatsionaalse mõjuga haldusakti²¹⁶ puhul leidub õiguslik alus selle liiduüleseks kehtivuseks otsekohalduvas Euroopa Liidu määru.²¹⁷ Selleks võib olla selline määruse säte, kus on otsesõnu välja toodud, et vastav haldusotsus kehtib liiduülesest, nagu näiteks teatud tolliotsuste²¹⁸, kultuuriväärtustele antavate ekspordilubade²¹⁹ ning kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks antavate ekspordilubade²²⁰ puhul.²²¹

Problemaatilised on aga määrussätted, kust haldusotsuse liiduülene kehtivus otsesõnu ei nähtu.²²² Osa autoreid on arvamisel, et sellisel juhul ei saa rääkida otsuse liiduülesest kehtivusest. Nimelt leitakse, et ka Euroopa Liidu integratsiooni kontekstis ei saa üks liikmesriik teise suveräänse liikmesriigi õiguskorda sellisel määral sekkuda. Samas ei saa A. S. Gerontase hinnangul riigi suveräänsuse riive ulatus sõltuda pelgalt normi sõnastusest.²²³ Ka teised autorid on leidnud, et sõnasõnalist klauslit ei ole vaja, kui määruse süstemaatilisel tõlgendamisel on võimalik tuletada, et selle alusel välja antud otsusel on *ipso iure* liiduülene mõju. Eelneva juures

²¹⁵ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 221.

²¹⁶ Ingl k *real transnational effect*, saksa k *echte transnationale Wirkung*.

²¹⁷ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 182.

²¹⁸ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud). – ELT L 269, lk 1–101 (konsolideeritud versioon 02013R0952-20161224). Artikkel 26 kohaselt kehtivad tollialaste õigusaktide kohaldamisega seotud otsused kogu liidu tolliterritooriumil, kui otsuse mõju ei ole piiratud ühe või mitme liikmesriigiga.

²¹⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 116/2009, 18. detsember 2008, kultuuriväärtuste ekspordi kohta. – ELT L 39, lk 1–7 (konsolideeritud versioon 02009R0116-20090210). Artikkel 2 lg-s 3 on otsesõnu öeldud, et ekspordiluba kehtib kogu ühenduse ulatuses.

²²⁰ Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, 5. mai 2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks. – ELT L 134, lk 1–269 (konsolideeritud versioon 02009R0428-20161116). Artikkel 9 kohaselt annab selliste lubade puhul, mil pole vaja liidu üldist ekspordiluba, loa selle liikmesriigi pädev asutus, mille territooriumil eksportija asub. Kõik load kehtivad kogu ühenduses.

²²¹ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 39.

²²² Mitmetimõistetavaks peab A. S. Gerontas näiteks turustamisloa andmise korda, mis on sätestatud Euroopa parlamendi ja nõukogu määru (EÜ) nr 258/97, 27. jaanuar 1997, uuendoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta. – EÜT L 43, lk 1–6 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 18, lk 244–249, konsolideeritud versioon 01997R0258-20090807). Määruse sõnastust uurides võib haldusakti kehtivuse ulatus jääda ebaselgeks. Nimelt tuleb artikli 4 lg 1 kohaselt turustamisloa taotlus esitada liikmesriigile, kus toode kõigepealt turule viiakse ja koopia sellest Komisjonile. Artikli 2. lõike kohaselt viib see riik läbi esmase ohutushindamise. Vastav liikmesriik peab turustamisloa taotlejat teavitama olukorras, kus pärast esmase ohutushindamise läbiviimist pole nõutud täiendavat ohutushindamist või pole esitatud teiste liikmesriikide poolset vastuväidet, võimalusest viia taotletud toit või toidu koostisosa turule. Säte ei ole Gerontase hinnangul kooskõlas preambuli artikliga 2, mille põhjal võib järeldada, et uuendtoit peaks enne ühenduses turule viimist läbima kogu ühenduse ühtse ohutushindamise, mitte üksnes esmase ohutushindamise.

²²³ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 229–230 (vt ka: A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 41).

kehtib samas nõue, et normid peavad olema piisavalt selged, et ei tekiks sellekohaseid kahtlusi.²²⁴ Otsesõnu haldusotsuse kehtivust laiendav klausel aga lihtsustab oluliselt õiguse rakendamist ja teenib õiguskindlust.²²⁵

Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse õiguslik alus võib olla ka säte riigisiseses õigusaktis, millega rakendatakse Euroopa Liidu direktiivi.²²⁶ Selle alusel tehtud haldusotsust on nimetatud ka vahendatud transnatsionaalse mõjuga haldusaktiks. Haldusakti tunnustamiseks on vaja direktiivi n-ö topeltrakendamist: nii vastuvõtja- kui ka väljastajariik peavad olema konkreetse direktiivi sätteid üle viinud enda riigisisesse õigusesse.²²⁷ Haldusakti liiduüleseks kehtivuseks on seejuures vaja, et vastavas direktiivis esinev n-ö tunnustamisklausel oleks kõikide liikmesriikide õiguskordadesse üle võetud.²²⁸

On leitud, et riigisisel rakendusaktil puudub suurem tähendus, kuna direktiivides on transnatsionaalse haldusaktiga seonduvad tähtsamad detailid juba ära määratletud ja vastav regulatsioon tuleb riigisisesse õigusesse nagunii üle võtta.²²⁹ Samuti on näiteks V. Neßler seisukohal, et liikmesriikide kohustus tunnustada teiste liikmesriikide haldusotsuseid nagu enda riigisiseseid haldusotsuseid, saab tuletada otse Euroopa Liidu direktiivist. Vastav haldusotsus ei ole enam riigisisene, vaid täiesti eraldiseisev liiduülese kehtivusega transnatsionaalne haldusakt.²³⁰ Mõlema seisukoha vastuväiteks on toodud, et nendega omistatakse direktiividele vahetu mõju. See ei ole kooskõlas ELTL artiklis 288 sätestatuga. Normatiivne alus transnatsionaalse haldusakti kehtivusele vastuvõtjariigis saab olla üksnes direktiivi rakendav riigisisene akt, mitte direktiiv ise.²³¹

A. S. Gerontase hinnangul saab ühel erandjuhul haldusakti piiriülese mõju ka vahetult direktiivi sätetest tuleneda.²³² Nimelt on direktiivi sätetel vahetu õigusmõju, kui seda pole kas tähtaegselt liikmesriigi poolt riigisisesse õigusesse üle võetud või seda ei ole tehtud nõuetekohaselt. Siinjuures peavad direktiivi sätted olema nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed.²³³ Kui Euroopa Liidu direktiivist tuleneb kohustus, et otsust tuleb tunnustada

²²⁴ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 145.

²²⁵ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 230.

²²⁶ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 181.

²²⁷ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 147; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 232.

²²⁸ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204.

²²⁹ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 461.

²³⁰ V. Neßler, S. 865.

²³¹ J. Becker. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 857; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 233.

²³² A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 231.

²³³ EKo 41/74 *Van Duyn vs. Home Office*; EKo 148/78 *Pubblico Ministero vs. Ratti*; C-371/01 *Pfeiffer jt*, p 103, vt ka RKKKo 3-3-1-90-10, p 11.

kõikides liikmesriikides, ei saa üks liikmesriik teiste liikmesriikide residentide suhtes tugineda enda poolsele Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevale käitumisel.²³⁴

Autor rõhutab, et käesolevas töös käsitletakse transnatsionaalseid haldusakte Euroopa Liidu õiguse, mitte rahvusvahelise õiguse instituudina. Samas võib haldusakt transnatsionaalse mõju omandada ka rahvusvahelisele lepingule tuginedes.²³⁵ Liikmesriikidel tuleb siinjuures tähelepanu pöörata normihierarhiale. Seetõttu on oluline välja tuua rahvusvahelise õigusega seonduv. Rahvusvahelises õiguses tugineb välismaiste haldusaktide tunnustamine enamjaolt rahvusvahelistes lepingutes toodud standarditele (eelkõige tulevad kõne alla vastastikuse tunnustamise lepingud²³⁶). Sellelaadse lepingu puudumisel sõltub tunnustamine tavaõigusest.²³⁷ Olukorras, kus sama küsimust reguleerib nii Euroopa Liidu õigus kui ka rahvusvaheline leping, tuleb oma primaarsuse tõttu kohaldamisele just Euroopa Liidu õigus. Samas võivad rahvusvahelised lepingud liikmesriikide vahelistes suhetes teoreetiliselt tulla kohaldamisele juhul, kui mingi küsimus on Euroopa Liidu õigusega reguleerimata.²³⁸

2.3. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mehhanismid

2.3.1. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mõiste

Mehhanismi, mille alusel ühe riigi haldusakt muutub kehtivaks teises liikmesriigis, nimetatakse tunnustamiseks.²³⁹ Välisriikide haldusaktide tunnustamine on ühest küljest klassikaline, teisalt äärmiselt kaaseaegne teema. Varasemal ajal andsid riigid haldusakte harva näiteks sihiga, et neid täidetakse teises riigis.²⁴⁰ Selleks vajasisid haldusaktid vastuvõtjariigi pädeva ametiasutuse eksplitsiitset tunnustust. Rahvusvahelises eraõiguses nimetatakse seda *exequatur*-mehhanismiks, mida teatud juhul kasutatakse ka välismaiste kohtuotsuste tunnustamisel. Eksplitsiitse tunnustamise ja *exequatur*-mehhanismi miinusküljeks on see, et konkreetse probleemiga saab tegeleda üksnes väga piiratud ning aeglase tempoga.²⁴¹ Globaliseerumine ja

²³⁴ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 231.

²³⁵ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 478; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 222; H. Maurer, §9 Rn. 64.

²³⁶ Ingl k *mutual recognition agreement*.

²³⁷ J. Rodriquez-Arana Munoz. Foreign Administrative Acts, p. 4.

²³⁸ Autor on tuletanud eelneva loogika tuginedes rahvusvahelise eraõiguse printsiipidele, vt analoogia korras: M. Torga. Kohalduva õiguse ja selle sisu kindlakstegemine rahvusvahelistes eraõiguslikes vaidlustes. – Juridica 2014/V, lk 408.

²³⁹ I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50; M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts, ref. 2–3; H. Wenander, p. 758.

²⁴⁰ Autor toonitab, et mitte iga transnatsionaalne haldusakt ei vaja piiriülese mõju realiseerumiseks vastuvõtjariigi poolset täitmist.

²⁴¹ F. Lafarge. Enforcement of Administrative Decisions Between Member States under EU Law, From Exequatur to Automaticity?). – https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/marin/Marin_Lafarge.pdf (06.03.2017), p. 2.

Euroopa integratsioon on aga toonud kaasa riikide tihedama suhtluse. Suurenenud on omavahel vahetatavate haldusotsuste arv. Riikidel tuleb aina enam tegeleda välisriikide haldusaktide tunnustamisega ja sellekohased juhtumid on ka mitmekesisemad.²⁴² Siseturul ning ka vabaduse, turvalisuse ja õigluse alal ei ole võimalik tõhusalt toimida, kui liikmesriigid ei vahetaks omavahel märkimisväärselt suurel arvul haldusotsuseid.²⁴³ Euroopa Liidu integratsiooni raames ei saa transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamine seega tugineda traditsioonilistele mehhanismidele, mis on ebaproportsionaalselt ajamahukad ning ulatuslikud.²⁴⁴

Eelneva taustal leiavad osad autorid, et tunnustamise kontseptsioon on kannustatud liiga traditsioonilisest lähenemisest suhtes välisriigi õigusega. Samuti ollakse seisukohal, et sellisel kontseptsioonil on palju puudujääke, kuna see tugineb rahvusvahelise eraõiguse teoorial.²⁴⁵ M. Ruffert hinnangul on transnatsionaalsust korrektne käsitleda tunnustamise kontseptsioonist eraldiseisvana. Tema hinnangul on ka transnatsionaalse haldusakti puhul olulisem tähelepanu pöörata liikmesriikide vahelise koostöö aspektile.²⁴⁶ On leitud, et uue õigusliku reaalsuse taustal oleks tunnustamise asemel korrektsem rääkida riikidevahelistest reguleerimisrežiimidest, eriti Euroopa Liidu õigusruumis.²⁴⁷ Lisaks, kuigi tunnustuse haldusaktile võib anda igal üksikjuhtumil eraldi, on kirjanduses leitud, et see saab tuleneda ka nii riigisisest seadusest, rahvusvahelisest lepingust ja Euroopa Liidu puhul liidu õigusaktist.²⁴⁸ Nii ei keskenduta käesolevas alapeatükis üksnes klassikalise tunnustatismudeli kirjeldamisele, vaid tunnustamise all peetakse silmas kõiki mehhanisme või menetlusvorme, mis läbi ühe liikmesriigi haldusakt muutub siduvaks ja kehtivaks teises liikmesriigis.

2.3.2. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamise mehhanismide liigitamine

H. Wenander on haldusotsuste tunnustamise mehhanisme jaotanud skaalal, mille ühes otsas on meetmed, mis põhinevad rahvuslikul suveräänsusel ning riigisisel kontrollil ning teises otsas mehhanismid, mis põhinevad rahvusvahelisel koostööl ja usaldusel. Skaala ühes äärmuses on reeglid, mille kohaselt peaks asjakohane ametiasutus ignoreerima välismaist otsust. Primaarne huvi on rahvuslik suveräänsus ja riigisisene kontroll. Teatud otsuste puhul, mis on niivõrd tihedalt seotud väljastajariigi ja selle territooriumiga, näiteks ehitusload, on vastav mehhanism

²⁴² J. Rodriguez-Arana Munoz. Foreign Administrative Acts, p. 5.

²⁴³ F. Lafarge, p. 2.

²⁴⁴ *Ibid.*, lk 3.

²⁴⁵ Vt täpsemalt: G. Della Cananea. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. – J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.). Recognition of Foreign Administrative Acts, pp. 221–229.

²⁴⁶ M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts, ref. 3.

²⁴⁷ G. Della Cananea, p. 222.

²⁴⁸ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 143; I. Pilving. Haldusakti siduvus, lk 50; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 222; H. Maurer, §9 Rn. 64.

ainuvõimalik. Selliste haldusaktide potentsiaalne õiguslik toime teistes riikides on väga piiratud. Skaala teine äärmus esindab põhilise huvina rahvusvahelist koostööd. Sel puhul on haldusotsuse tegemine täielikult tsentraliseeritud: otsuse teeb rahvusvaheline organisatsioon, mitte välisriik.²⁴⁹ Euroopa Liidu kontekstis saab näitena tuua Euroopa Komisjoni supranatsionaalsed otsused.

Samm lähemal täielikule rahvuslikule suveräänsusele on haldusotsuse eksplitsiitne tunnustamine. Välisriigi haldusotsuse muutub vastuvõtjariigis kehtivaks viimase poolt tehtava tunnustamisotsuse vahendusel. Vastuvõtjariigil on võimalik teatud määral hinnata ka vastava otsuse potentsiaalset mõju ning selle sisu. Meede on kõige asjakohasem siis, kui on olemas teatud usaldus riikide vahel, kuid puudub poliitiline huvi tsentraliseeritud otsusetegemise jaoks. Eksplitsiitset tunnustamist tuleb H. Wenanderi hinnangul eristada üksikloast²⁵⁰, kus ühe riigi haldusotsus võib teises riigis kaasa tuua õiguslikke tagajärgi, vajamata viimase sellekohast tunnustamisotsust.²⁵¹ Haldusaktid võivad transnatsionaalsuse evida mõlema mehhanismi teel.

Mõlema alaliigi puhul saab omakorda eristada ka lihtsat ja koordineeritud tunnustamismehhanismi. Esimese puhul otsustab üksnes üks liikmesriik, koordineeritud tunnustamismehhanismi korral on otsuse tegemisel kaasatud rahvusvaheline haldusvõrgustik. Koordineeritud tunnustamisrežiimidel võib olla ka tsentraliseeritud dimensioon. Näiteks olukorras, kus liikmesriikide vahel tekivad erimeelsused, võib Euroopa Komisjon asuda liikmesriikide lepitaja rolli.²⁵² Eelnev iseloomustab aga haldussuhete iseloomu, mitte konkreetset mehhanismi, kuidas haldusotsus omandab piiriülese kehtivuse.

Transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamise eri vorme on liigitatud ka vastavalt sellele, kuidas need on teise õigusega reguleeritud. Saksa õiguskirjanduses on omaks võetud G. Sydow käsitus sellest, milliste mudelite alusel saavad liikmesriigid Euroopa Liidu õigust kohaldada. Vastavalt saab kirjeldada ka haldusakti tunnustamise erinevaid mehhanisme.²⁵³ Ennetavalt tuleb märkida, et käsitus on välja töötatud erinevate loamenetluste põhjal. Näiteks koormavate transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamise osas võib olla erisusi.²⁵⁴

G. Sydow hinnangul on Euroopa Liidu kaudse kohaldamise reegeljuhtumiks üksiktäideviimise mudel²⁵⁵, mispuhul iga liikmesriik kohaldab Euroopa Liidu õigust iseseisvalt.²⁵⁶ Haldusotsuse

²⁴⁹ H. Wenander, pp. 783–784.

²⁵⁰ *Ingl k single license decision.*

²⁵¹ H. Wenander, pp. 783–784.

²⁵² *Ibid.*, pp. 780; 784.

²⁵³ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 122; A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 21; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 179–181.

²⁵⁴ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 46;

²⁵⁵ Saksa *das Einzelvollzugsmodell.*

²⁵⁶ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 126.

tegemine ei ole teiste liikmesriikidega koordineeritud ja selle kehtivus ning regulatiivsus piirdub üksnes väljastajariigi territooriumiga. Kehtib põhimõte “igaüks iseenda eest”.²⁵⁷ Liikmesriigi haldusotsus võib liiduüleselt kehtivaks muutuda aga kas transnatsionaliteedi²⁵⁸ või referentsotsuste mudeli²⁵⁹ alusel,²⁶⁰ mida käsitletakse järgnevates alapeatükkides täpsemalt.

2.3.3. Transnatsionaliteedi mudel ja ehtsad transnatsionaalsed haldusaktid

Transnatsionaliteedi mudeli korral on otsusvõim koondunud ühe liikmesriigi kätte. Sisuliselt on see liikmesriik ainupädev, et anda hinnang mingitele konkreetsetele faktilistele asjaoludele, millel on ühtlasi ka transnatsionaalne mõõde. Siin otsustab „üks liikmesriik kõikide teiste liikmesriikide eest”.²⁶¹ Kuna kompetents ei koondunud Euroopa Liidu tasandile, nagu Euroopa Liidu õiguse otsese kohaldamise puhul, vaid ühe liikmesriigi kätte, siis vertikaalse tsentraliseerumise asemel räägitakse horisontaalsest tsentraliseerumisest.²⁶²

Transnatsionaliteedi mudeli alusel muutub ühe liikmesriigi otsus automaatselt siduvaks ja kehtivaks teistes liikmesriikides.²⁶³ Automaatsus tähendab seda, et haldusakti kehtivuse laienemiseks teise liikmesriiki ei ole vaja selle teise liikmesriigi eraldiseisvat riigisisest konstitutiivset tunnustamisotsust.²⁶⁴

Eelkirjeldatud mehhanismi alusel tunnustamisele kuuluvaid haldusotsuseid nimetatakse ehtsateks transnatsionaalseteks haldusaktideks.²⁶⁵ A. S. Gerontase on välja toonud, et ehtsa transnatsionaalse haldusaktiga on tegu siis, kui otsus omab mõju väljapool väljastajariiki ehk teise liikmesriigi territooriumil, vajamata selle teise riigi eksplitsiitset kinnitust.²⁶⁶ C. Ohler on leidnud, et ehtne on selline transnatsionaalne haldusakt, mis on liiduüleselt siduv ilma konstitutiivse tunnustamisotsuseta.²⁶⁷ F. J. Peine on välja toonud, et ehtsa transnatsionaliteedi korral sõltub haldusakti liiduülene mõju üksnes sellest otsusest endast.²⁶⁸

²⁵⁷ *Ibid.*, S. 127.

²⁵⁸ Saksa *das Transnationalitätenmodell*; ingl *system of transnationality*.

²⁵⁹ Saksa *das Referenzentscheidungsmodell*, ingl *system of reference decisions*.

²⁶⁰ G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 123.

²⁶¹ *Ibid.*, S. 138.

²⁶² A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, p. 14.

²⁶³ G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 138–139; A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, p. 22.

²⁶⁴ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 458.

²⁶⁵ Eelnevas alapeatükis on välja toodud, et ehtsa transnatsionaalse mõjuga haldusaktiks kutsutakse sellist haldusotsust, mille transnatsionaalne kehtivus põhineb otsekohalduval Euroopa Liidu määruel. Autor rõhutab, et see erineb ehtsast transnatsionaalsest haldusaktist, kuivõrd liigituskriteeriumid on erinevad.

²⁶⁶ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 222.

²⁶⁷ C. Ohler, S. 57.

²⁶⁸ F.-J. Peine, IV Rn. 479.

Sellise transnatsionaalse haldusakti liiduülene mõju on *ex lege* antud Euroopa Liidu õiguse poolt.²⁶⁹

Ehtne transnatsionaalne haldusakt ei pea vastuvõtjariigis kehtivuse saavutamiseks läbima täiendavat kontrollmenetlust. See mõjub just kui kõrgemalseisev korraldus.²⁷⁰ Samuti peab vastuvõtjariik hoiduma samade faktiliste asjaolude kohta tegemast uut, täiendavat otsust.²⁷¹ Transnatsionaalsel haldusaktil on vastuvõtjariigis rakendamisprimaarsus sellega vastuolus oleva riigisisese haldusakti üle.²⁷² Eelneva kasuks räägib näiteks efektiivsuse kaalutlus. Sama õiguslikku probleemi ei lahendata mitmekordselt: vastuvõtjariigi ametiasutused ei pea ise uuesti hindama asjaolusid, mille alusel on haldusakt antud.²⁷³ Liikmesriikidel tuleb sellega seoses Euroopa Liidu direktiivist enda riigisisesse õigusesse üle võtta ka säte, mille kohaselt ei ole vaja läbi viia uut riigisisest menetlust mingi tegevuse reguleerimiseks, kui teine liikmesriik on juba teinud sellekohase otsuse.²⁷⁴ Autori hinnangul võib uue menetluse algatamist takistav säte leiduda ka asjakohases Euroopa Liidu määruses. Samuti peab autori hinnangul liikmesriik enne otsuse tegemist vajadusel kontrollima, kas siis infosüsteemi vahendusel, teabevahetuses teise liikmesriigi või pädeva Euroopa Liidu institutsiooniga, kas mõni teine liikmesriik on juba teinud samasisulise otsuse.

Ehtsa transnatsionaalse haldusaktina saab käsitada näiteks krediitdiasutuste tegevusluba,²⁷⁵ kultuuriväärtuste ekspordiluba;²⁷⁶ arstide, üldõdede, hambaarstide, veterinaararstide, ämmaemandate, proviisorite ja arhitektide kutsekvalifikatsiooni;²⁷⁷ juhiluba;²⁷⁸ erinevaid tolliotsuseid,²⁷⁹ aga ka nn Schengeni viisat²⁸⁰ .²⁸¹

²⁶⁹ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 33.

²⁷⁰ M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 474.

²⁷¹ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 157.

²⁷² A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 228.

²⁷³ H. Wenander, p. 773.

²⁷⁴ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 157.

²⁷⁵ Krediitdiasutuse direktiivi 2013/36/EL artikkel 17 kohaselt ei nõua vastuvõtjad liikmesriigid teises liikmesriigis tegevusloa saanud krediitdiasutuste filiaalide puhul tegevusluba, vt ka § 19¹ lg 1 ja § 20⁶ krediitdiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 23.03.2017, 7.

²⁷⁶ Kultuuriväärtuse ekspordi määruse nr 116/2009 artikkel 2 lg 3 kohaselt kehtib ekspordiluba kogu ühenduse piires.

²⁷⁷ Kutsekvalifikatsiooni direktiivi 2005/36/EÜ, artiklid 21, 23, 27, 33, 37, 39, 43 ja 49.

²⁷⁸ Juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ artikkel 2 lg 1 kohaselt tunnustatakse liikmesriikide väljastatud juhilubasid vastastikku. Eesti puhul vt LKS § 99.

²⁷⁹ Kui otsuse mõju ei ole piiratud ühe või mitme liikmesriigiga, kehtivad tollialaste õigusaktide kohaldamisega seotud otsused Euroopa Liidu tolliseadustiku nr 952/2013 artikkel 26 kohaselt kogu liidu tolliterritooriumil.

²⁸⁰ Viisaeeskirja nr 810/2009 artikkel 2 p 3 kohaselt kehtib ühtne viisa kõigi liikmesriikide territooriumil ja selle andmise kord on toodud artiklis 24. Eesti puhul vt välismaalaste seadus (VMS). – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 03.01.2017, 6, mille § 43 lg 1 p 2 kohaselt annab Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud viisa välismaalasele Eestis viibimise õiguse. VMS § 56 kohaselt on viisa välismaalasele antav luba Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumile, Eestisse või lennujaama transiiditsooni sisenemiseks ja seal ajutiseks viibimiseks, vastavalt viisaga määratud tingimustele, kui seadus ei sätesta teisiti.

²⁸¹ Vt näidete osas A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 231.

Näiteks kutsekvalifikatsiooni direktiivi 2005/36/EÜ artikkel 21 lg 1 kohaselt peab iga liikmesriik tunnustama kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, mis võimaldavad isikul asuda tegutsema proviisori kutsealal ja mis vastavad direktiivis sätestatud koolituse miinimumnõuetele. Liikmesriik võrdsustab kutsealal tegutsema hakkamiseks ja tegutsemiseks sellised dokumendid selle liikmesriigi oma territooriumil väljastatud vastavat kvalifikatsiooni tõendavate dokumentidega.²⁸² Samas peab RavS § 55 lg 1 kohaselt proviisor, selleks et Eestis apteegiteenust osutada, olema registreeritud Terviseameti proviisorite ja farmatseutide riiklikus registris. RavS § 55 lg 2 p-s 2 on välja toodud, et kui isik on proviisori kvalifikatsiooni omandanud teises Euroopa Liidu liikmesriigis, siis on nõutav proviisori kutsekvalifikatsiooni tunnustamine. RavS § 56 lg 1 kohaselt peab isik selleks Terviseametile esitama nii taotluse kui ka kvalifikatsiooni tõendava dokumendi ära kirja²⁸³ ning Euroopa kutsekaardi olemasolu korral ka andmed selle kohta. RavS § 58 lg 1¹ kohaselt kontrollib Terviseamet kvalifikatsiooni tõendavas dokumendis esitatud andmete õigsust ja teeb taotletud registreerimise või kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuse kahe kuu jooksul kõigi ettenähtud dokumentide esitamisest arvates.²⁸⁴ Siinpuhul tuleb aga eristada norme, mis reguleerivad välismaise haldusakti autentsuse kindlaksmääramist, normidest, mis puudutavad aktide tunnustamist. Reeglid, mis kohalduvad välisriigi dokumentide autentsuse tõendamisel, on seotud küsimusega, kas tegemist on ehtsa ning kehtiva välisriigi poolt väljastatud dokumendiga, mitte sellega, kas liikmesriigil on kohustus neid tunnustada. Kahte sfääri tuleb vaadata eraldiseisvana. Dokumendi autentsuse küsimus kuulub liikmesriikide halduskoostöö valdkonda.²⁸⁵ Autori hinnangul on RavS § 55 lg 2 p 2 ja § 58 selle poolest eksitavalt sõnastatud. N-ö registreerimismenetlus ei ole tunnustamismenetlus. Vastuvõtjariigil puudub pädevus tunnustada isiku kutsekvalifikatsiooni kui sellist: ta saab üksnes anda hinnangu, kas kutsekvalifikatsiooni tõendav dokument on autentne. Proviisori kutsekvalifikatsiooni tõendavat dokumenti tuleb pidada piisavaks tõendiks selle kohta, et isik on selle saamiseks vajalikud tingimused täitnud.²⁸⁶

²⁸² Direktiivi artikkel 21 pealkiri on seejuures „Automaatse tunnustamise põhimõte“. Vt proviisori kutsekvalifikatsiooni osas täpsemalt artikleid 44–46.

²⁸³ Vt RavS § 58 lg 3 ja täpsemalt § 2, Sotsiaalministri 15.06.2005 määrusest nr 77 „Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis proviisori kvalifikatsiooni omandamist tõendavate dokumentide loetelu ja kvalifikatsiooni vastavuse hindamise kord.“ – RTL 2005, 69, 967 ... RT I, 29.10.2013, 15.

²⁸⁴ Vt ka RavS § 58 lg 4. Kutsekaardi kui standardiseeritud dokumendi olemasolu loetakse piisavaks tõendama kutsekvalifikatsiooni olemasolu. Samas on kutsekvalifikatsiooni direktiivi 2005/36/EÜ artikkel 4f lg 7 ja VKTS § 21¹ lg 4 kohaselt ka pädev asutus, tööandja, tarbija, patsient, ametiasutus ja muud huvitatud isikud pädevad kontrollima neile kaardiomaniku poolt esitatud Euroopa kutsekaardi autentsust ja kehtivust.

²⁸⁵ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Act, pp. 147–148.

²⁸⁶ Samas nähtub direktiivi preambuli punktist 25, et automaatne tunnustamine tagab juurdepääsu üksnes minimaalsetele tegevustele selles valdkonnas. Liikmesriigid saavad näiteks nõuda lisakoolitust kooskõlastamise miinimumpiiridest väljapoole jääva tegevuse alustamiseks.

2.3.4. Referentsotsuste mudel ja mitteehtsad transnatsionaalsed haldusaktid

Lisaks ehtsatele transnatsionaalsete haldusaktidele on olemas ka n-ö mitteehtsad transnatsionaalsed haldusaktid. Asjakohane on G. Sydow referentsotsuste mudel. Menetlusvorm seondub ka märksõnadega nagu kontrollireservatsiooniga transnatsionaliteet ja vastastikuse tunnustamise menetlus.²⁸⁷

Sarnaselt üksiktäideviimise ja transnatsionaliteedi mudelile on ka referentsotsuste mudeli puhul n-ö esialgne otsustuspädevus üksnes referentsotsuse väljastanud riigil ehk referentliikmesriigil.²⁸⁸ Teised Euroopa Liidu liikmesriigid või Euroopa Liidu ametiasutused ei võta referentsotsuse tegemise menetlusest reeglina osa.²⁸⁹ Vastupidiselt ehtsatele transnatsionaalsetele haldusaktidele on referentsotsuse mõju piiriüleseks laienemiseks vaja teise liikmesriigi eksplitsiitset tunnustamisotsust.²⁹⁰ Selle peaks peab referentsotsuse adressaat teises liikmesriigis esitama tunnustamisaotluse.²⁹¹ Referentsotsus ei ole teiste liikmesriikide suhtes automaatselt siduv ega kehtiv.²⁹² Kesksed elemendid referentsotsuste mudeli juures on seega ühelt poolt referentsotsuste väljastamise menetlus ja referentsotsus, teisalt teiste liikmesriikide tunnustamismenetlused ja tunnustamisotsused.²⁹³

Tunnustamismenetluse raames saab vastuvõtjariik referentsotsust teatud ulatuses kontrollida ja alles seejärel oma territooriumil kehtestada.²⁹⁴ Menetluse käigus tehakse aga kindlaks üksnes see, kas haldusakt vastab materiaalõigusliku samaväärsuse (kuid mitte samasuse) tingimustele. Kontrollitakse teise liikmesriigi haldusakti olemasolu, sisu ja võrreldavust riigisisese haldusaktiga, mitte seda, kas selle andmiseks olid vajalikud tingimused täidetud või kas see on õiguspärane.²⁹⁵ Tunnustamisotsuse aluseks ei ole seega mitte detailne hinnang

²⁸⁷ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 205; F.-J. Peine, IV Rn. 479; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 222.

²⁸⁸ Tuginedes õiguskirjandusele, kasutab autor referentsotsuste mudeli kirjeldamisel mõistet referentsotsus, et tähistada ühe liikmesriigi haldusakti, mille tunnustamist isik teises liikmesriigis taotleb. Mõiste referentliikmesriik tähistab sisuliselt väljastajariiki. Terminid on sarnased, kuid alati mitte samas tähenduses kasutusel ka Euroopa Liidu seadusandluses, vt nt ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 107e lg 1 (artiklis 28 ja 29 on seevastu kasutatud nimetust võrdlusliikmesriik). RavS § 67 lg-s 2, § 71 lg-s 3 ja § 77 lg-s 2 on eelneva vastena kasutatud mõistet viidatav riik.

²⁸⁹ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 182–184.

²⁹⁰ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 206; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 48.

²⁹¹ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 206.

²⁹² G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 185; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 50.

²⁹³ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 48.

²⁹⁴ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 50; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 181.

²⁹⁵ M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, pp. 157–158.

referentsotsusele, vaid see on pigem vastuvõtjariigi faktiline teade, et otsus kuulub tunnustamisele.²⁹⁶ Sisuliselt on see referentsotsuse n-ö ülekinnitamine.

Kuna referentsotsus omandab mõju väljapool väljastajariiki üksnes teise liikmesriigi kinnituse ehk tunnustamisotsuse alusel, on leitud, et selle transnatsionaalsus on vahendatud.²⁹⁷ Teisalt väljendub referentsotsuse transnatsionaalsus ka menetluslikult ja negatiivselt.²⁹⁸ Ehkki referentsotsuste mudel võimaldab liikmesriikidel säilitada teatud otsustuspädevuse, on nende tegevus Euroopa Liidu tasandil koordineeritud. Isegi kui referentsotsusel ei ole *ipso iure* transnatsionaalset mõju, on selle olemasolu teise liikmesriigi tunnustamismenetluses otsustav asjaolu.²⁹⁹ Referentsotsuse negatiivne ehk tõkestav mõju avaldub seeläbi, et sarnaselt ehtsatele transnatsionaalsetele haldusaktidele, piirab referentsotsuse olemasolu teiste liikmesriikide võimalust anda omapoolne eraldiseisev hinnang samadele asjaoludele. Nad ei tohi viia läbi omapoolset ja eraldiseisvat menetlust ega teha eraldiseisvat otsust sama küsimuse reguleerimiseks. Tõkestav mõju avaldub reeglina juba siis, kui teises liikmesriigis on algatatud referentsotsuse andmisele suunatud menetlus. Lisaks peavad tunnustamisotsus ja referentsotsus olema omavahel kooskõlas.³⁰⁰ Nagu ka ehtsate transnatsionaalsete haldusaktide puhul, on siinjuures oluline liikmesriikide vaheline teabevahetus ning omal kohal on erinevad registrid ja teabevahetusplatvormid.³⁰¹

G. Sydow hinnangul on tunnustamismenetlusel teatud transnatsionaalne mõju ka liikmesriigile, kes võttis vastu esialgse referentsotsuse. Vastav riik omandab referentliikmesriigi tiitli ja koos sellega erinevad funktsioonid nii referentsotsuse tunnustamise kui ka selle võimaliku uuendamise, muutmise või kehtetuks tunnistamise menetluse raames.³⁰²

Referentsotsuste mudel rakendub tihti erinevate lubade tunnustamisel, näiteks liikmesriikide otsuste puhul veterinaarravimite³⁰³, taimekaitsevahendite³⁰⁴ ja biotsiidide³⁰⁵ üle.

²⁹⁶ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 206.

²⁹⁷ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 222.

²⁹⁸ G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 185.

²⁹⁹ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 206; A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 50.

³⁰⁰ G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 185, 189.

³⁰¹ Vt nt artiklid 29 lg 4 ja 71, Euroopa parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 528/2012, 22. mai 2012, milles käsitletakse biotsiidide turul kättesaadavaks tegemist ja kasutamist (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 167, lk 1—123 (konsolideeritud versioon 02012R0528-20140425).

³⁰² G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 187.

³⁰³ Artikkel 31 jj Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivist 2001/82/EÜ, 6. november 2001, veterinaarravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. – EÜT L 311, lk 1—66 (eestikeelne erväljaanne: ptk 13 kd 27, lk 3—68, konsolideeritud versioon 02001L0082-20090807).

³⁰⁴ Artikkel 40 jj, Euroopa parlamendi ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 1107/2009, 21. oktoober 2009, taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 309, lk 1—50 (konsolideeritud versioon 02009R1107-20140630).

³⁰⁵ Vt nt biotsiidide määruse nr 528/2012 artiklid 17, 32, 33.

Ka näiteks liikmesriikide poolt väljastatavate ravimi müügilubade tunnustamise puhul kohaldub referentsotsuste mudel.³⁰⁶ Ravimidirektiivis 2001/83/EÜ on seejuures kasutatud nimetust vastastikuse tunnustamise menetlus. Direktiivi artikkel 28 lg-st 1 ja 2 nähtub, et kui isik taotleb ravimi müügiloa andmist ja see ravim on taotlemise hetkel mõnes muus liikmesriigis müügiloa saanud, tunnustavad asjaomased liikmesriigid (ehk riigid, kus on esitatud ravimi müügiloa taotlus) referentliikmesriigi poolt väljastatud müügiluba. Direktiivis on täpsustatud, et referentliikmesriik koostab selleks müügiloa omaniku taotlusel 90 päeva jooksul hindamisaruande või vajaduse korral uuendab olemasolevat hindamisaruannet. Seejärel saadab ta hindamisaruande, ühes toote omaduste kinnitatud kokkuvõtte, markeeringu ja pakendi infolehega, asjaomastele teistele liikmesriikidele ning taotlejale.³⁰⁷ Asjaomased liikmesriigid kinnitavad 90 päeva jooksul hindamisaruande, toote omaduste kokkuvõtte, markeeringu ja pakendi infolehe ning teavitavad sellest referentliikmesriiki. Iga liikmesriik, kus on esitatud taotlus, langetab otsuse kooskõlas kinnitatud hindamisaruandega, toote omaduste kokkuvõttega ning markeeringu ja pakendi infolehega 30 päeva jooksul.

RavS § 13 lg 1 p 1 ja § 63 lg 2 kohaselt võib Eestis turustada ehk müüa ja kasutada ainult Ravimiameti või Euroopa Komisjoni kehtiva müügilooaga ravimeid.³⁰⁸ Ka RavS § 70 lg-s 3 on sätestatud, et ravimi müügiloa taotluse menetlemisel teise liikmesriigi pädeva asutuse hinnanguaruande põhjal tunnustab Ravimiamet 90 päeva jooksul pärast hinnanguaruande saamist selle teise liikmesriigi otsust ravimi müügiloa väljaandmise kohta ja heakskiidetud ravimiomaduste kokkuvõtet või keeldub tunnustamisest. Ravimiamet annab ravimile müügiloa 30 päeva jooksul tunnustamise otsuse tegemisest alates. Tunnustamisotsust ja müügiluba, mida Ravimiamet selle alusel annab, tuleb seega käsitleda eraldiseisvana. Esimese näol on seejuures tegemist menetlusliku otsusega, haldusakt kui selline on Ravimiameti poolt isikule antav müügiluba.³⁰⁹

³⁰⁶ Teatud tingimustel on võimalik taotleda ka ravimi ühenduse müügiluba. Lõpliku müügiloa väljastab Euroopa Komisjon. Tegemist on seega supranatsionaalse otsusega ELTL artikkel 288 tähenduses, mitte liikmesriigi antud transnatsionaalse haldusaktiga, vt Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 726/2004, 31. märts 2004, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaarravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa ravimiamet. – ELT L 136, lk 1–33 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 34, lk 229–261, konsolideeritud versioon 02004R0726-20130605). Vt ka biotsiidide määruse nr 528/2012 VIII peatüki 1. jagu, mis sätestab liidu lubade andmise korra.

³⁰⁷ Eesti kui referentliikmesriigi kohustuste osas on relevantne § 4, Sotsiaalministri 18.02.2005 määrusest nr 29 „Ravimi müügiloa andmise ja müügiloa uuendamise taotlemise ja taotluse menetlemise ning Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi pädeva asutuse hinnangu tunnustamise tingimused ja kord“ (määrus nr 29). – RTL 2005, 23, 314 ... RT I, 12.07.2012, 5.

³⁰⁸ Vt ka ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 6 lg-t 1.

³⁰⁹ Vt täpsemalt: European Commission. EudraLex. The rules governing medicinal products in the European Union. Pharmaceutical legislation on notice to applicants and regulatory guidelines for medicinal products for human use. Vol 2 – Notice to applicants and regulatory guidelines for medicinal products for human use. Volume 2A – Procedures for marketing authorisation. Chapter 2 – Mutual Recognition. Rev 5. ENTR/F2/ SM(2007). –

Kuigi sätetest nähtub, et vastuvõtjariigil on teatud diskretsiooniõigus, siis tegelikkuses on tunnustamismenetlus pigem formaalne protseduur. Sisuliselt ainus alus teise liikmesriigi hinnangu tunnustamisest keeldumiseks võib ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 29 lg 1 ja RavS § 68 lg 7 kohaselt olla tõsine oht rahvatervisele. Ravimiameti kaalutusõigus tunnustamisotsuse tegemisel on sisuliselt redutseerunud nullini.

Veel enam, kui isik taotleb Ravimiametilt müügiluba ja Ravimiametile saab teatavaks, et teise liikmesriigi pädev asutus on vastava ravimi müügilootaotluse menetlemise juba algatanud või vastavale ravimile on müügiluba juba väljastatud, peatab Ravimiamet RavS § 68 lg 5 kohaselt müügilootaotluse menetlemise kuni välisriigi asutuselt hinnanguaruande saamiseni.³¹⁰ Siinjuures ilmneb referentsotsuse negatiivne menetluslik transnatsionaalsus.

Ravimidirektiivis, aga ka teistes toote- ja müügilubadega seotud valdkondades on n-ö järjestikuse vastastikuse tunnustamise menetluse alternatiiviks paralleelne ehk detsentraliseeritud loamenetlus.³¹¹ Detsentraliseeritud loa taotlemise korda rakendatakse juhul, kui taotleja soovib luba mingile tootele mitmes liikmesriigis ning sellesisulist haldusakti pole varem ükski liikmesriik andnud. Tuginedes referentsliikmesriigi koostatud hindamisaruande ja muude dokumentide projektidele, langetab iga liikmesriik eraldiseisva otsuse, kas anda luba, mis kehtib tema enda territooriumil, või mitte.³¹² Kuigi detsentraliseeritud loa menetluskord sarnaneb vastastikuse tunnustamise menetlusele, ei ole siin esialgset luba ehk referentsotsust, mida tunnustada. Detsentraliseeritud menetluse raames antud load ei ole transnatsionaalsed haldusaktid.

2.4. Transnatsionaalse haldusakti legitiimsus

Transnatsionaalsete haldusaktide puhul tekib küsimus, kuivõrd on see kontseptsioon kooskõlas demokraatliku legitiimsiooni nõudega. Õigusriigis vajab iga riigivõimu toiming, sealjuures ka

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-2/a/vol2a_chap2_2007-02_en.pdf (25.04.2017), pp. 8, 20.

³¹⁰ Regulatsioon vastab ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikli 17 lg-s 2 sätestatule.

³¹¹ Vt täpsemalt ravimidirektiivi näitel: A. Spina. The Regulation of Pharmaceuticals Beyond the State. – Global Administrative Law and EU Administrative Law, pp. 256–258.

³¹² Ravimidirektiivi artikkel 28 lg 1 kohaselt edastab ravimitootja taotlused, mis põhineb identsel toimikul, kõikidele liikmesriikidele, kus ta soovib müügiluba. Ühel liikmesriigil palub ta seejuures tegutseda võrdlus- ehk referentliikmesriigina, kes koostab ka ravimi hindamisaruande. Referentliikmesriik koostab nii hindamisaruande, toote omaduste kokkuvõtte kui ka markeeringu ja pakendi infolehe projekti, mille ta saadab 120 päeva jooksul asjaomastele liikmesriikidele ja taotlejale. Liikmesriigid otsustavad, kas nad kinnitavad dokumentide projektid. Referentliikmesriik fikseerib kõikide osapoolte nõusoleku. Iga liikmesriik, kus on esitatud taotlus, langetab otsuse kooskõlas kinnitatud hindamisaruandega, toote omaduste kokkuvõttega ning markeeringu ja pakendi infolehega 30 päeva jooksul alates nõusoleku saamisest. Vt ka nt biotsiidide määruse nr 528/2012 artiklit 34, mis sätestab paralleelse vastastikuse tunnustamise korra, mida rakendatakse siis, kui taotletakse biotsiidi tunnustamist, millele ei ole üheski liikmesriigis eelnevalt antud riikliku luba.

teiste liikmesriikidega koostöös läbiviidav haldustegevus, demokraatlikku legitimatsiooni.³¹³ Mitte üksnes Euroopa Liidu seadusandlus, vaid ka Euroopa Liidu haldustegevus, nii vertikaalse kui ka horisontaalse koostöö vormis, peavad olema piisaval määral legitimeeritud.³¹⁴

Eesti PS §-st 10 tulenev demokraatia aluspõhimõte nõuab katkematu demokraatliku legitimatsiooni keti toimimist. Katkematu legitimatsiooni keti nõue tähendab, et kogu riigiparaat peab olema legitimeeritud rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja poolt. Rahvas legitimeerib valimistel parlamendi, parlament legitimeerib omakorda valitsuse ning valitsus kogu täitevvõimu. Valitsus ja parlament on langetatud otsuste eest poliitiliselt vastutavad, mis tähendab seda, et parlamendi ja valitsuse tegevuse kvaliteedile annavad hinnangu valijad.³¹⁵

Transnatsionaalne haldusakt tugineb Euroopa Liidu sekundaarõigusaktile, mille võtab üldjuhul vastu Euroopa Parlament ja Nõukogu ELTL artikkel 289 lg-s 1 nimetatud ja artiklis 294 kirjeldatud seadusandliku tavamenetluse raames. Võrreldes näiteks rahvusriikide parlamentidega on Euroopa Parlamendi legitimatsiooni määr aga oluliselt madalam.³¹⁶ Transnatsionaalse haldusakti andnud liikmesriigi haldusorgan on selleks reeglina demokraatlikult legitimeeritud omaenda riigis omaenda rahva poolt. Väljastajariigi täitevvõim ei ole aga teiste liikmesriikide rahvaste poolt legitimeeritud ega ole ka nende ees vastutav.³¹⁷ Nii on transnatsionaalse haldusakti õigusjõud teises liikmesriigis ning demokraatia printsiip omavahelises pinevussuhtes.³¹⁸

Rahval peab olema piisavalt efektiivne mõju riigivõimu teostamisele. Efektiivse mõju määra võib seejuures nimetada legitimatsiooninivooks.³¹⁹ Samas on vajaliku legitimeerituse täpne vorm või intensiivsus igal üksikjuhtumil erinev.³²⁰ Võimatu on kindlaks määrata ühte ja ainsat homogeenset legitimatsiooninivood Euroopa Liidu haldustegevuse jaoks. Osad autorid on seisukohal, et siipuhul ei ole otstarbekas lähtuda üksnes traditsioonilistest legitimatsioonimehhanismidest.³²¹ E. Schmidt-Aßmanni peab seetõttu võimalikuks tugineda

³¹³ T. v. Danwitz, S. 636.

³¹⁴ E. Pache. Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung. – S. Kadelbach et al. Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Rostock vom 4. bis 7. Oktober 2006. Berlin: de Gruyter 2007, S. 137.

³¹⁵ M. Ernits. PõhiS § 10/3.3.3.

³¹⁶ Kirjanduses on leitud, et seda kompenseerib nn dopeltlegitimatsioon: lisaks Euroopa Parlamendile on ka Euroopa Nõukogus liikmesriikide esindajad. Viimased vastutavad riigisiseste parlamentide ees. Täiendavalt on Komisjon vastutav Euroopa Parlamendi ees, vt T. v. Danwitz, S. 636.

³¹⁷ T. v. Danwitz, S. 636.

³¹⁸ T. Kemper, S. 754.

³¹⁹ B. Grzieszick. § 20/117–119, 121–123. – T. Maunz, G. Dürig (Hrsgs). Grundgesetz. Kommentar. Bd III. München: C. H. Beck 2016.

³²⁰ E. Pache, S. 138; B. Grzieszick. § 20/126.

³²¹ E. Pache, S. 139.

Euroopa Liidu haldusruumi baaslegitimatsiooni kontseptsioonile.³²² Teooria kohaselt rajaneb Euroopa Liidu haldustegevuse ja pädevusjaotuse legitimatsioon kõikide Euroopa Liidu haldusvõrgustiku osadeks olevatele halduskordadele, mis moodustavad ühiselt demokraatliku ning õigusriikliku haldusstruktuuri.³²³

T. v. Danwitz on välja toonud, et õigusriiklik legitimatsioon tähendab ka halduse seotust seadusega. Transnatsionaalse haldustegevuse legitiimsuse võib tuletada täitevvõimu tugevast seotusest Euroopa Liidu teisese õigusega. Kuivõrd transnatsionaalse haldusakti liiduülene kehtivus tugineb otseselt või kaudselt Euroopa Liidu sekundaarõigusel, tuleneb sellest ka vastava haldusotsuse legitimatsioon. Tema hinnangul peaks võimalikke puudujääke legitimatsioonis kompenseerima nii transnatsionaalse haldusakti edasine kontrollitavus kui ka tagatised selleks, et vastav haldusakt võetakse vastu õiguspärasel teel. Transnatsionaalse haldustegevuse õiguspärasus sõltub sellest, kuivõrd on otsus Euroopa Liidu esmase ja teisese õigusega kooskõlas. Kui transnatsionaalsete haldusaktide andmine on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud ühtsete ehk harmoniseeritud menetlussätetega, on nendest kinnipidamine eriti olulise tähtsusega. Haldusakti vahetule adressaadile ja põhjendatud huviga kolmandatele isikutele tuleb tagada võimalikult laialdane osalemisõigus transnatsionaalse haldusakti andmise menetluses. Oluline on tagada ka ärakuulamisõigus. Aitamaks üksikisikul paremini aru saada sellest, millise riigi ametiasutus vastutab konkreetse haldustegevuse eest, on vaja pidada kinni haldusakti põhjendamiskohustusest.³²⁴ Seejuures kompenseerib puudujääke demokraatia printsiibist tuleneva poliitilise vastutuse nõude osas selge ning läbipaistev pädevuse ja haldusülesannete jaotus Euroopa Liidu halduskorra erinevate osaliste vahel.³²⁵

Legitimatsioonidefitsiiti kompenseerib ka see, kui teiste liikmesriikide asjaomastele asutustele ja Komisjonile anda osalemisõigus transnatsionaalse haldusakti tegemisele suunatud haldusmenetluses.³²⁶ Näiteks referentsotsuste mudeli puhul on liikmesriigi võimalus võtta vastu täiesti iseseisev riigisisene otsus asendatud võimalusega osaleda lepitus- ehk divergentsimenetluses.³²⁷ Leevendavaks meetmeks on ka see, kui teistele liikmesriikidele anda võimalus tõrjuda transnatsionaalse haldusakti mõju enda territooriumil.³²⁸

³²² Saksa k *Basislegitimation des Europäischen Verwaltungsraumes*, vt E. Schmidt-Aßmann. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 89.

³²³ E. Pache, S. 140.

³²⁴ T. v. Danwitz, S. 636–637.

³²⁵ E. Pache, S. 140.

³²⁶ T. v. Danwitz, S. 637.

³²⁷ H. C. Röhl. *Procedures in the European Composite Administration*, p. 93. Vt täpsemalt allpool.

³²⁸ T. v. Danwitz, S. 637.

3. TRANSNATSIONAALSE HALDUSAKTI ÕIGUSMÕJU TÕRJUMINE NING VÕIMALUSED ÕIGUSKAITSEKS

3.1. Transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumine

3.1.1. *Transnatsionaalse haldusakti õigusvastatus*

ELL artikkel 4 lg-s 3 väljendatud lojaalse koostöö põhimõtte nõuab Euroopa Liidu liikmesriikidelt halduskoostöö valdkonnas ka solidaarsust. Nii peaks igalt liikmesriigilt saama eeldada, et tema otsused, mis on ka teiste liikmesriikide suhtes relevantset, omaksid teatud kvaliteeti. Kui väljastajariigi otsuse kvaliteeti pidada madalaks, on madalam ka vastuvõtjariigi valmisolek sellist otsust tunnustada. Olukorras, kus väljastajariigi otsusel esineb puudus ehk see on kas materiaalselt või formaalselt õigusvastane, võib vastuvõtjariigil olla huvi selle tunnustamisest keelduda.³²⁹

Õiguskirjanduses ollakse üksmeelel, et transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata vastavalt õigusele, millest vastava haldusakti andnud ametiasutus pidi juhinduma.³³⁰ Ka näiteks Eesti HMS §-st 54 nähtub, et haldusakti õiguspärasus sõltub kooskõlast õigusega, mille alusel haldusorgan vastava haldusakti andis. Transnatsionaalsete haldusaktide puhul tuleb eristada materiaalseid ja menetluslikke vigu seoses Euroopa Liidu õiguse ning väljastajariigi riigisisese õiguse kohaldamisega.³³¹

Transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust ei saa aga hinnata vastuvõtjariigi riigisisese õiguse alusel. See võib küll olla sarnane vastuvõtjariigi riigisisese haldusaktiga, kuid tihti ei vasta see kõikidele vastuvõtjariigi riigisisese haldusakti tunnustele. Liikmesriigiti võivad erineda ka haldusakti õiguspärasuse kriteeriumid.³³²

Kui transnatsionaalne haldusakt anti Euroopa Liidu direktiivi sätteid rakendava riigisisese õigusakti alusel, siis on selle õiguspärasuse hindamisel sisuliselt otsustav väljastajariigi riigisisene õigus.³³³ Autor lisab, et siinjuures tuleb arvestada ka sellega, kuivõrd on vastav õigusakt kooskõlas direktiivi endaga. Kui otsus rajaneb Euroopa Liidu määrusele, saab transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust hinnata vastavalt selle määruse sätetele.³³⁴ Kuna transnatsionaalne haldusakt on Euroopa Liidu õiguse kohaldamise tulem, peab selle

³²⁹ H. Wenander, pp. 769, 773.

³³⁰ V. Neßler, S. 865; M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 474; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 237 (vt ka A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 46); H. Maurer, § 9 Rn. 64.

³³¹ H. Wenander, p. 775.

³³² G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204.

³³³ G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 148 ff.

³³⁴ *Ibid.*, S. 147–148; A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 47.

õiguspärasuse hindamisel arvestama ka nii liidu õiguse üldpõhimõtete kui ka Euroopa Kohtu praktikaga.

Eesti õiguskorra kontekstis on oluline teha vahet materiaalsel ning formaalsel õiguspärasusel. Üldjuhul on materiaalõiguslikud eeldused transnatsionaalse haldusakti andmiseks Euroopa Liidu seadusandluses harmoniseeritud. Harvem on harmoniseeritud menetluskord. Liikmesriik saab ulatuses, kus puuduvad asjakohased Euroopa Liidu õiguse sätted, tugineda enda riigisisesele haldusmenetlusõigusele.³³⁵ Transnatsionaalse haldusakti õiguspärasus sõltub seega sellest, kuivõrd selle andmine oli kooskõlas väljastajariigi riigisiseste menetlussätetega, eeldusel, et puudub asjakohane Euroopa Liidu õigus.

Valdavalt ollakse seisukohal, et üksnes väljastajariik saab transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust kontrollida. Vastuvõtjariik ei saa keelduda transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest, kui tal on kahtlus, et väljastajariik on teinud vea oma riigisisese õiguse või Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel.³³⁶ Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liidu õiguse ühetaoline kohaldamine on üks Euroopa Liidu põhiprintsiipe.³³⁷ Transnatsionaalse haldusaktiga on lahutamatu seotud selle terviklikkus ehk kontsentratsioonimõju: selle õiguslik toime peab olema liiduülesest sarnane. Lisaks on transnatsionaalne haldusakt vahend Euroopa Liidu põhivabaduste tõhusamaks realiseerimiseks. Eelnimetatud eesmärkide saavutamine oleks aga raskendatud, kui iga liikmesriik saaks hinnata transnatsionaalne haldusakti õiguspärasust ning seejärel otsustada, kas vastav haldusakt kehtib tema territooriumil võib mitte.³³⁸ Kuivõrd transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata vastavalt õigusele, millest väljastajariik oleks pidanud otsuse tegemisel lähtuma, on loogiline, et just väljastajariigi asutused, mis on kõige tuttavamad õiguskorra ja seadustega, mille kontekstis ja millele tuginedes vastav haldusakt väljastati, hindavad ka sellise haldusakti kooskõla nende normidega.³³⁹ Samuti saab paljud vead, mida väljastajariigi haldusorgan on haldusakti andmisel teinud, kõrvaldatavad selleks ettenähtud riigisisese vaide- või muu sarnase menetluse raames.³⁴⁰ Üldreeglina ongi transnatsionaalse haldusakti muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks pädev vaid väljastajariik, nagu allpool täpsemalt käsitletakse.³⁴¹

³³⁵ Üldiselt on liikmesriigil menetluslik autonoomia, vt B. G. Mattarella. The Influence of European and Global Administrative Law, p. 75; F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine, lk 28.

³³⁶ Vt nt M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 473–475; G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204; A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 46; H. Wenander, p. 776–777; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 184;

³³⁷ Vt nt EKo C-204/09 *Flachglas Torgau*, p 37; vt ka T. v. Danwitz, S. 155 ff.

³³⁸ V. Neßler, S. 865; G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 204.

³³⁹ V. Neßler, S. 865.

³⁴⁰ H. Wenander, pp. 773–774;

³⁴¹ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 205; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 239.

3.1.2. Transnatsionaalse haldusakti tühisus

See, kas transnatsionaalne haldusakt on siduv, isegi kui sellest nähtuvad tühisuse alused, on vaieldav.³⁴² Osad autorid on seisukohal, et haldusakti tühisus ja õigusvastasus erinevad üksnes haldusakti õigusvastasuse määra poolest. Kui vastuvõtjariigil oleks õigus hinnata haldusakti tühisust, saaks ta kontrollida ka selle õiguspärasust.³⁴³ Kui soovida tagada transnatsionaalse haldusakti ühtne mõju liiduüleselt, ei tohiks igal liikmesriigil olla pädevust hinnata ega tuvastada ka selle tühisust.³⁴⁴ Eelnevast tulenevalt peaks ka tühine transnatsionaalne haldusakt vastuvõtjariigile olema kõikides aspektides siduv.³⁴⁵ L. d. Lucia on toonud kasutusele mõiste haldustevaheline side³⁴⁶, et põhjendada transnatsionaalse haldusakti õigusmõju samaväärsust kõikides liikmesriikides. Kuivõrd transnatsionaalne haldusakt on vahend Euroopa Liidu põhivabaduste realiseerimiseks, siis soodustab haldustevaheline side ka isikute põhivabaduste teostamist. Tema hinnangul sõltub transnatsionaalse haldusakti kehtivus teistes liikmesriikides üksnes selleks, kas selline haldusakt on teise liikmesriigi poolt antud. See ei olene aga sellest, kas haldusaktil esinevad tühisuse alused. Vastuvõtjariik ei tohi kontrollida transnatsionaalse haldusakti kehtivust. Potentsiaalsed ebakõlad tuleb tema hinnangul lahendada liikmesriikide vahelises koostöös.³⁴⁷ Välja on pakutud ka lahendus, et liikmesriigid, sealhulgas väljastajariik ise, lihtsalt ei rakenda tühisuse klauslit transnatsionaalse mõjuga haldusotsuste puhul.³⁴⁸

Valdavalt ollakse õiguskirjanduses aga seisukohal, et transnatsionaalse haldusakti tühisus on üks vähestest alustest, millele tuginedes vastuvõtjariik saab selle tunnustamisest keelduda.³⁴⁹ A. S. Gerontas on enda vastavasisulist arvamust põhjendatud sellega, et tühisel transnatsionaalsel haldusaktil puudub väljastajariigis regulatiivsus, mistõttu ei ole võimalik laiendada selle õigusmõju ka teistele territooriumitele. Vastasel juhul oleks haldusaktil toime kõikides teistes liikmesriikides peale väljastajariigi enda. Väidet, et tühisus ja õigusvastasus üksnes õigusvastasuse määra poolest erinevad, ei pea ta veenvaks: tegemist on kvalitatiivselt erinevate õigusinstituutidega nii eelduste kui ka õiguslike tagajärgede poolest. Seisukoht, et väljastajariik ei tohi tühisuse reegleid rakendada, viib tema hinnangul õiguslikult ebaloogilise tulemuseni. Nimelt saab väljastajariik hinnata enda antud transnatsionaalse haldusakti

³⁴² Vt nt H. Wenander, pp. 775–776; E. Schmidt-Aßmann. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 89; H. Maurer, § 9 Rn. 64; U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 184.

³⁴³ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 475.

³⁴⁴ E. Schmidt-Aßmann. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 89.

³⁴⁵ M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 475.

³⁴⁶ Ingl k *inter-administrative tie*. Kontseptsioonil on ühtlasi tugev seos haldusakti koosseisumõju ehk *Tatbestandswirkung*'i mõistega.

³⁴⁷ L. d. Lucia. *Administrative Pluralism*, pp. 35–37.

³⁴⁸ G. Sydow. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 149; A. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, p. 50.

³⁴⁹ V. Neßler, S. 865; M. Ruffert. *Der transnationale Verwaltungsakt*, S. 475; A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 241; U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 184.

õigusvastasust. Väljastajariigi õiguskorras on haldusakti tühisuse reeglid aga eelduslikult olulisemal kohal kui õigusvastasuse tuvastamise reeglid.³⁵⁰ E. Schmidt-Aßmanni hinnangul tuleb arvestada ka asjaoluga, et kõikide Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskordades tunnustatakse haldusakti tühisuse instituuti. Ühest küljest on ta möönnud, et liiduülene kehtivus on transnatsionaalse haldusakti kui Euroopa Liidu õigusinstituudi keskne omadus. Teisalt leiab ta, et Euroopa Liidul kui õiguskordade integratsioonile põhineval ühendusel ei tohiks olla huvi selle vastu, et Euroopa Liidu reeglustiku *effet utile* huvides seda rakendatakse õiguse üldpõhimõtetega vastuolus oleval viisil.³⁵¹

Haldusakti tühisuse alused võivad põhimõtteliselt tuleneda nii Euroopa Liidu kui ka väljastajariigi riigisisest õigusest.³⁵² Euroopa Liidu õiguskorra kontekstis on haldusotsus tühine tõsise ning ilmselge materiaalse või formaalse vea ehk puuduse korral.³⁵³ Ilmselgus tähendab, et haldusakti andmise põhiliste tingimuste täitmata jätmine peab nähtuma otsusest endast koheselt. Ilmselge puudus on näiteks see, kui haldusaktist endast nähtub koheselt, et väljastajariigi haldusorganil puudus pädevus selle andmiseks. Veast tulenevalt ei saa adressaadile tekkida õiguspärast ootust haldusotsuse kehtivuse osas.³⁵⁴

Autor pooldab kirjanduses toodud seisukohta, et vastuvõtjariik saab transnatsionaalse haldusakti tühisusele tugineda siis, kui see on tingitud vastuolust Euroopa Liidu õigusega.³⁵⁵ Esiteks puudub vastuvõtjariigil pädevus hinnata transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust nii enda riigisisese, Euroopa Liidu õiguse kui ka väljastajariigi riigisisese õiguse alusel. Tühisuse tuvastamine on paratamatult hinnang ka haldusakti õiguspärasusele. Erandlikult on sellise hinnangu andmine aga just Euroopa Liidu õiguse alusel ja kohaselt lubatud. Nii transnatsionaalset haldusakti ennast kui ka selle tühisuse tuvastamist võib pidada eraldiseisevaks Euroopa Liidu õiguse kontseptsiooniks.

³⁵⁰ Vt A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 52. Viidatud allikas ei täpsustata, mida tähendab see, et haldusakti tühisus on „olulisem“ küsimus kui selle õigusvastasus. Autori hinnangul võib see tähendada seda, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei tingi automaatselt selle kehtetust. Lisaks saab seda sel juhul kehtetuks tunnistada nii edasi- kui ka tagasiulatuvalt. Kui tuvastatakse haldusakti tühisus, on see näiteks Eesti HMS § 63 lg 1 kohaselt kehtetu algusest peale ja tagasiulatuvalt. Tühisuse tuvastamine toob väljastajariigi õiguskorras eelduslikult kaasa ulatuslikumad tagajärjed.

³⁵¹ E. Schmidt-Aßmann. Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 89.

³⁵² B. G. Mattarella. Influence of European and Global Administrative Law, pp. 75–76.

³⁵³ Vt näiteks EKo C-15/85 *Conorzio Cooperative d'Abruzzo vs. Commission of the European Communities*, p 10, kus kohus on välja toonud, et vigast haldusmeedet peetakse kehtivaks seni, kuni see on nõuetekohaselt kehtetuks tunnistatud või tühistatud. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt tingivad tühisuse üksnes tõsised ja ilmsed vead. Vt ka: A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 240; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 184.

³⁵⁴ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 184; vt nt: EKo C-329/06 ja C-343/06 *Wiedemann vs. Land Baden-Württemberg ja Peter Funk vs. Stadt Chemnitz*, p-d 72, 73, 86; EKo C-184/10 *Grasser*, p 33; EKo C-224/10 *Apelt*, p-d 33–36.

³⁵⁵ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 184.

Väljastajariik saab transnatsionaalse haldusakti tühisust tuvastada, lähtudes nii enda riigisisest kui ka Euroopa Liidu õigusest. Kuna väljastajariigil on õigus hinnata transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust nii enda riigisisese kui ka Euroopa Liidu õiguse alusel, peaks tal olema võimalik ka selle tõsiste ja ilmselgete puuduste esinemist tuvastada. Eesti HMS § 63 lg-s 2 on toodud spetsiifilised alused, millal on haldusakt tühine (seejuures lõike punktid 1–3 sarnanevad Euroopa Kohtu praktikas toodud seisukohtadega). Eesti kohtupraktika kohaselt peavad haldusakti puudused olema ilmselged, et otsuse tühisust tuvastada.³⁵⁶ Eesti regulatsioon sarnaneb Euroopa Liidu õigusega, kuid kahte sfääri tuleb vaadata eraldiseisvana. Üldiselt on liikmesriigi riigisisene õigus määrav, sätestamaks haldusakti õigusvastasuse konkreetsed tagajärjesid.³⁵⁷ Tingituna Euroopa Liidu õiguse primaarsusest tuleb transnatsionaalse haldusakti tühisuse tuvastamisel aga ilmselt siiski lähtuda tõlgendusest, mis on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Tihti peab transnatsionaalse haldusakti tühisuse tuvastamisel arvestama ka harmoniseeritud valdkondlike erisätetega. Näiteks võib haldusakti n-ö tagasivõtt olla lubatud üksnes spetsiifilistel sekundaarõigusest tulenevatel alustel. Kui väljastajariigil tekib soov tuvastada transnatsionaalse haldusakti tühisus, tuleb arvestada ka võimaliku halduskoostöö vajadusega.

3.1.3. Sekundaarõiguses toodud alus transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumiseks

Transnatsionaalse haldusakti aluseks olevas Euroopa Liidu sekundaarõigusaktis võib olla toodud konkreetne alus, mispuhul vastuvõtjariik saab keelduda transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest.³⁵⁸ Vastuvõtjariigil võib seega olla enne referentsotsuse tunnustamist pädevus seda teatud ulatuses kontrollida. Seetõttu kutsutakse referentsotsuste mudelit ka kontrollreservatsiooniga tunnustamismudeliks. Kontrollipädevuse alused ja ulatus saavad tuleneda aga üksnes Euroopa Liidu, mitte riigisisest õigusest.³⁵⁹

Näiteks RavS § 68 lg 7 kohaselt peab Raviamet tunnustama referentliikmesriigi pädeva asutuse hinnangut ravimi efektiivsusele, ohutusele ja kvaliteedile, välja arvatud siis, kui on täiendavaid andmeid, et ravimile müügiloa andmine võib ohustada rahvatervist. Sätte aluseks oleva ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 29 lg 1 kohaselt on ainus võimalus, mil liikmesriik võib keelduda hindamisaruande ja muude dokumentide kinnitamisest, ehk sisuliselt

³⁵⁶ RKHKo 3-3-1-21-03, p 13.

³⁵⁷ B. G. Mattarella. Influence of European and Global Administrative Law, p. 75; H. Maurer, § 9 Rn. 64.

³⁵⁸ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 205; F.-J. Peine, IV Rn. 479; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 184.

³⁵⁹ G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren, S. 205.

referentsotsuse tunnustamisest, tõsine oht rahvatervisele. Tõsine oht rahvatervisele on määratletud õigusmõiste, mille tähendust tuleb ravimidirektiivi artikkel 29 lg 2 alusel vaadata Komisjoni poolt vastu võetud juhistest.³⁶⁰ Autor märgib, et ravimiseaduses sätestatu erineb ravimidirektiivist, kuivõrd tunnustamisest keeldumise alusena on toodud „rahvatervise ohustamine“, mitte „tõsine oht rahvatervisele“ või „rahvatervise tõsine ohustamine“. Samas peavad ravimiseaduse sätted olema kooskõlas ravimidirektiivi vastavasisulise regulatsiooniga.

Eelnevaga seondub Euroopa Kohtu lahend C-452/06 *Synthon BV vs. Licensing Authority of the Departement of Health*. Ravimitootja Synthon taotles Taani ravimiametilt edukalt ravimi Varox müügiluba lihtsustatud korras, ehk tuginedes sarnasusele juba turul oleva ravimiga. Seejärel esitas Synthon Ühendkuningriigis taotluse selle müügiloa tunnustamiseks. Taotlus jäeti rahuldamata, kuna Ühendkuningriigi ametivõimude üldise praktika kohaselt ei loetud sama toimeaine erinevaid soolasid olemuselt sarnaseks ja seega polnud nende hinnangul täidetud müügiloa andmise tingimused. Euroopa Kohus asus seisukohale, et Ühendkuningriigil puudus õigus keelduda müügiloa tunnustamisest. Kohus rõhutas, et muul alusel kui rahvatervisele esineva tõsise ohu korral ei või kahtluse alla seada referentliikmesriigi asjaomaste asutuste hinnanguid. Lisaks tõi kohus välja, et kui liikmesriik, kellelt taotletakse teise liikmesriigi antud loa tunnustamist, saaks kas kogu loataotlust või selle üht osa teistkordselt hinnata, võtaks see vastastikuse tunnustamise menetluselt igasuguse mõtte ja ohustaks muuhulgas ravimite vaba liikumist siseturul.³⁶¹ Eelnevast nähtub, et transnatsionaalset haldusakti on küll võimalik kontrollida ja selle tunnustamisest on võimalik keelduda üksnes sekundaarõigusaktis toodud kitsastel alustel, kuid vastuvõtjariik ei tohi siinjuures hinnata selle otsuse muude aspektide õiguspärasust või selle andmise aluste esinemist ning vastavalt transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keelduda.

3.1.4. Juhiloaturism

Printsiipi, mille kohaselt transnatsionaalne haldusakt allub üksnes väljastajariigi kontrollile, saab kuritarvitada. Tekkinud on selline nähtus nagu juhiloaturism.³⁶² Juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ artikkel 2 lg 1 kohaselt kehtib ühes liikmesriigis väljastatud juhiluba liiduüleselt. See on ehtne transnatsionaalne haldusakt.³⁶³ Euroopa Kohtu selgelt väljakujunenud

³⁶⁰ Inimeste tervisele võimaliku tõsise ohu määratlemise suunis seoses direktiivi 2001/83/EÜ artikli 29 lõigetega 1 ja 2, märts 2006 (2006/C 133/05). – ELT L C 133, lk 5–7.

³⁶¹ EKo C-452/06 *Synthon BV vs. Licensing Authority of the Departement of Health*, p-d 28–32.

³⁶² A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, pp. 51–55; U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 185; M. Ruffert. Rechtsprechungsanalyse. Verwaltungsrecht im Europäischen Rechtsverband. – Die Verwaltung 2015 (48), S. 554.

³⁶³ Eesti puhul vt LKS § 99 lg 1 p 1.

praktika kohaselt peab liikmesriikide väljastatud juhilubasid vastastikku tunnustama ilma ühegi formaalsuseta. Kui ühe liikmesriigi ametiasutus on juhiloa väljastanud, ei ole teistel liikmesriikidel enam õigust tagantjärele kontrollida, kas eeldused selleks olid täidetud. Juhiluba tuleb käsitada piisava tõendina selle kohta, et selle omanik vastas kõikidele nõuetele juhiloa väljastamise päeval.³⁶⁴ Aina enam isikuid üritavad aga süsteemi kitsaskohti ära kasutada. Näiteks Saksa residendid, kelle juhiluba on ära võetud või kelle suhtes on selle väljastamisest keeldutud, pöörduvad seejärel teise liikmesriiki, tihti kas Poola või Tšehhi, kus on leebemad nõudmised. Seal omandatud juhiloaga naastakse Saksamaale. Juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ artiklist 7 *lit* e tuleneb aga residentsuse nõue, mille kohaselt antakse isikule juhiluba tingimusel, et ta on taotluse saanud liikmesriigi alaline elanik.³⁶⁵ Saksa ametivõimudel puudub aga pädevus kontrollida, kas sellisele isikule teise liikmesriigi poolt antud juhiloa väljastamisel olid selleks vajalikud tingimused täidetud.³⁶⁶

Euroopa Kohtu praktika juhiloaturismi osas on üsna mitmekülgne. Üks hiljutisi lahendeid puudutas isikut, kes oli korduvalt kriminaalselt karistatud ning kellele ei väljastatud juhiluba, kuna Saksa ametivõimude hinnangul ei täitnud ta selleks füüsilise ega vaimse sobivuse miinimumnõudeid. Isik omandas seejärel juhiloa Tšehhist. Juhtimisõigust realiseeris ta aga Saksamaal. Juhilubade direktiivis on sätestatud erandid kohustusest tunnustada teises liikmesriigis väljastatud juhiluba, mille eesmärgiks on tagada liiklusohutus. Saksamaa tuletas ühest sellisest erandist aluse, et keelduda isiku juhiloa tunnustamisest. Kohus leidis, et isegi kui oli võimalik, et isikust lähtub oht liiklusele, siis Saksamaal sellist õigust ei ole, kuna erandeid ei saa käsitada laialt. Vastasel juhul muutuks liikmesriikides väljastatud juhilubade vastastikuse tunnustamise põhimõte sisutuks.³⁶⁷

Teisalt on Euroopa Kohus oma viimase aja praktikas aina enam hakanud tegema järeleandmisi. Viidatud on võimalusele keelduda teise liikmesriigi poolt väljastatud juhiloa tunnustamisest põhjusel, et alalise elukoha tingimus ei ole täidetud.³⁶⁸ Seda saab teha aga mitte vastuvõtjariigi andmete põhjal, vaid juhiloale kantud märgete või väljastajariigilt saadud muu vaieldamatu

³⁶⁴ EKo C-321/07 *Schwarz*, p 77; EKo C-184/10 *Grasser*, p 21; EKo C-467/10 *Akyüz*, p 42.

³⁶⁵ Eesti puhul vt LKS § 98 lg 1¹ ja § 100 lg 1 ja 2.

³⁶⁶ A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, p. 52. Näiteks tunnistab Maanteeamet LKS § 98 lg 6 p 3 kohaselt isiku juhiluba kehtetuks, kui isik on selle taotlemisel esitanud valeandmeid või saanud juhiloa pettuse teel. Samuti on LKS § 126 lg 1 alusel võimalik mootorsõiduki juhtimisõigus kehtetuks tunnistada, kui isik on juhtimisõiguse saanud pettuse teel või kui talle on juhiluba välja antud võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi alusel. Sellist pädevust pole Maanteeametil teises liikmesriigis väljastatud juhtimisõiguse puhul. Samas võib Maanteeamet erandlikult LKS § 99 lg 4² kohaselt teises liikmesriigis antud juhiloa tunnustamisest keelduda, kui juhiloale kantud märgetest tulenevate andmete põhjal või selle väljatanud ametiasutuse muu vaieldamatu teabe põhjal on tõendatud, et juhiloa väljastamise ajal ei elanud isik alaliselt juhiloa väljastanud riigis.

³⁶⁷ EKo C-467/10 *Akyüz*, p 46; vt sarnast lahendit: EKm C-445/08 *Wierer*, p 52. Vt ka: A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, pp. 52–53.

³⁶⁸ EKo C-467/10 *Akyüz*, p 61; EKo C 224/10 *Apelt*, p 34.

teabe alusel, et juhiloa väljastamise ajal ei olnud nõutud tingimused täidetud.³⁶⁹ Vastav seisukoht on hiljuti viidud sisse ka Eesti riigisisesse õigusesse. 2017. aasta aprillis jõustunud LKS § 99 lg 4² kohaselt võib Maanteeamet teise liikmesriigi antud juhiloa tunnustamisest keelduda, kui eelviidatud riigi pädeva ametiasutuse poolt juhiloale kantud märgetest tulenevate andmete põhjal või selle ametiasutuse väljastatud muu vaieldamatu teabe põhjal on tõendatud, et juhiloa väljastamise ajal ei elanud isik alaliselt juhiloa väljastanud riigis.

3.1.5. Tunnustamise osas tekkinud erimeelsuste lahendamine

Potentsiaalse veaga Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel peavad liikmesriigid tegelema omavahelises koostöös, pidades kinni lojaalsuse põhimõttest.³⁷⁰ Kui vastuvõtjariik näiteks leiab, et esineb mõni referentsotsuse tunnustamisest keeldumise alus, peatatakse tunnustamismenetlus ja algatatakse divergentsi- ehk lepitusmenetlus.³⁷¹ Vastav menetluskord on tihti toodud sekundaarõigusaktis, kus on sätestatud konkreetne alus transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumiseks. Tihti on menetlus mitmeetapiline ning kaasatakse paljusid osapooli.³⁷² Divergentsimenetlust, mis järgneb referentsotsuse tunnustamisest keeldumisele, tuleb seejuurest eristada olukorrast, kus liikmesriikide vahelised erimeelsused tekivad juba enne referentsotsuse väljastamist.³⁷³

Näiteks RavS § 68 lg 8 kohaselt lahendatakse olukord, kus Ravimiamet ei tunnusta teise liikmesriigi koostatud hinnanguaruannet ehk sisuliselt keeldub teise liikmesriigi antud ravimi müügiloo tunnustamisest (tõsise ohu tõttu rahvatervisele), ravimidirektiivis 2001/83/EÜ ettenähtud korras. Ravimidirektiivi artikkel 29 lg 1 kohaselt, kui liikmesriik ei kinnita hinnanguaruannet, ravimi omaduste kokkuvõtet, markeeringut ja pakendi infolehte tõsise ohu tõttu rahvatervisele, edastab ta oma seisukoha üksikasjaliku põhjenduse referentliikmesriigile, teistele asjaomastele liikmesriikidele ja taotlejale. Lahkarvamus antakse arutamiseks edasi

³⁶⁹ Vt nt EKo C-467/10 *Akyüz*, p 62; EKo C-329/06 ja C-343/06 *Wiedemann vs. Land Baden-Württemberg ja Peter Funk vs. Stadt Chemnitz*, p 72; EKo C-184/10 *Grasser*, p 33.

³⁷⁰ H. Wenander, p. 776.

³⁷¹ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 206.

³⁷² E. Schmidt-Aßmann. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 89.

³⁷³ L. d. Lucia. *Conflict and Cooperation within European Composite Administration*, p. 52. Otsusele eelneva lepitusmenetluse kord on näiteks toodud Euroopa Liidu uuendtoitude määruses nr 258/97. Artikkel 4 kohaselt tuleb taotlus uuendtoidu turustamisloaks esitada liikmesriigile, kus toode kõigepealt turule viiakse ja taotluse koopia esitada Komisjonile. Taotluse saanud liikmesriik teostab artikkel 6 kohaselt esmase ohutushindamise. Artikli 4 kohaselt võivad teised liikmesriigid või Komisjon esitada selle kohta oma märkused või põhjendatud vastuväited asjaomase toidu või toidu koostisosa turustamise kohta. Artikkel 7 kohaselt, kui teine liikmesriik on esitanud sellise vastuväite, võetakse loaandmisotsus vastu vastavalt artikkel 13 lg-s 2 sätestatule. Sellest tulenevalt lahendatakse lõppastmes erimeelsused liikmesriikide vahel vastavalt määruse nr 182/2011 artiklis 5 kirjeldatud kontrollmenetlusele. Lõpliku otsuse langetab Komisjoni, keda abistab määruse (EÜ) nr 178/2002 (1) artikli 58 kohaselt moodustatud alaline toiduahela ja loomatervishoiu komitee.

koordineerimisgrupile.³⁷⁴ Direktiivi artikkel 29 lg-s 3 on rõhutatud, et koordineerimisgrupis annavad kõik liikmesriigid oma parima, et saavutada kokkulepe taotluse suhtes võetavate meetmete osas. Kompromissi korral fikseerib referentliikmesriik kõikide osapoolte nõusoleku ja lõpetab menetluse. Tunnustamistaotluse saanud riigid langetavad tunnustamisotsused. Esmajärjekorras eelistatakse lahkarvamuste lahendamist seega liikmesriikide omavahelises koostöös.

Kui koordineerimisgrupis ei saavutata kokkulepet, tuleb ravimidirektiivi artikkel 29 lg 4 kohaselt sellest teavitada Euroopa Ravimiametit.³⁷⁵ See kutsub esile devolutiivefekti³⁷⁶: otsustuspädevus läheb vastuvõtjariigilt üle Euroopa Komisjonile.³⁷⁷ Kohaldatakse ravimidirektiivi artiklites 32–34 sätestatud menetlust. Artikkel 32 kohaselt lahendab tüli Euroopa Ravimiameti juures olev ravimipreparaatide komitee ja koostab ka sellekohase arvamuse. Artikkel 33 kohaselt valmistab Euroopa Komisjon komitee arvamuse põhjal otsuse eelnõu ning edastab selle omakorda nii liikmesriikidele kui ka taotlejale. Artikkel 34 lg 1 kohaselt võetakse lõppotsus taotluse kohta vastu artikli 121 lõikes 3 nimetatud menetluse kohaselt ja 15 päeva jooksul pärast selle lõppu. Artikkel 121 lg 3 omakorda viitab otsuse 1999/468/EÜ artiklitele 4 ja 7. Käesoleval ajal rakendatakse selle asemel nn komitoloogiamäärust nr 182/2011³⁷⁸. Lõppastmes viiakse läbi kontrollmenetlus eelviidatud määruse artikkel 5 kohaselt. Lõpliku otsuse vaidluse osas langetab Euroopa Komisjon. See ei ole enam transnatsionaalne haldusakt, vaid supranatsionaalne otsus ELTL artikkel 288 tähenduses ja on ühtlasi liikmesriikidele siduv. Selleks, et Komisjoni otsusel oleksid õiguslikud tagajärjed ka näiteks isiku jaoks, kes esitas referentsotsuse tunnustamise taotluse, on vaja vastuvõtjariigi täiendavat sellekohast riigisisest otsust.³⁷⁹ RavS § 68 lg-s 8 on sätestatud, et Ravimiamet peab oma lõpliku otsuse tegemisel järgima inimestel kasutatavate ravimite komitee ja Komisjoni otsust vaidluse osas.

³⁷⁴ Sotsiaalministri määruse nr 29, § 5 lg 4 kohaselt, kui Ravimiamet ei tunnusta hinnanguaruannet, ravimi omaduste kokkuvõtet ja pakendi infolehte, saadab ta sellekohase põhjenduse referentliikmesriigile, teistele asjaomastele liikmesriikidele, lisaks ka vastastikuse tunnustamise protseduuri koordineerivale grupile.

³⁷⁵ Ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 29 lg-test 3 ja 4 nähtub, et liikmesriikidele on selleks antud aega 60 päeva. Sotsiaalministri määruses nr 29 sätestatu erineb ravimidirektiivist, kuivõrd määruse nr 29 § 5 lg 5 kohaselt on selleks aega 90 päeva.

³⁷⁶ Tegemist on olukorraga, kus vaideotsust ei teha, vaid vaide edastakse. Seejuures minetab lähteorgan asja lahendamise õiguse: see läheb üle vaideorganile, vt E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu: Õigusteaduskond 2005, lk 64–65.

³⁷⁷ G. Sydow. Europäischer Verwaltungsverfahren, S. 205.

³⁷⁸ Alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal ei ole korrektne rääkida komitoloogiamenetlusest endisel kujul. Uued mehhanismid, mida tuleb rakendada, on sätestatud Euroopa parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 182/2011, 16. veebruar 2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes. – ELT L 55, lk 13–18 (konsolideeritud versioon 02011R0182-20110228).

³⁷⁹ G. Sydow. Verwaltungskooperation, S. 189; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 50.

Liikmesriikide omavaheline koostöökohustus ei piirdu üksnes formaalselt seaduses sätestatud menetlustega, vaid üksteisega tuleb suhelda ka muul viisil.³⁸⁰ Euroopa Kohus on oma praktikas viidanud vastuvõtjariigi kohustusele võtta ühendust väljastajariigiga, et tõmmata tähelepanu haldusakti võimalikele puudustele.³⁸¹ Vastuvõtjariik peab sellise informatsiooni edastama väljastajariigile koheselt, et viimane saaks otsustada vajalike paranduste üle.³⁸² Kui vastuvõtjariik leiab, et väljastajariik on rikkunud Euroopa Liidu õigust, on tal äärmisel juhul võimalik pöörduda ka Euroopa Komisjoni poole. Viimasel on ELTL artikkel 258 alusel diskretsiooniõigus, kas algatada rikkumismenetlus väidetavalt õigusvastase haldusakti andnud liikmesriigi suhtes.³⁸³

3.2. Transnatsionaalse haldusakti täitmisest keeldumine

Tuleb teha vahet transnatsionaalse haldusakti tunnustamise ja selle täitmise reeglitel. Kuigi transnatsionaalsetele haldusaktidele on Euroopa Liidu õigusega antud võime tuua kaasa ekstraterritoriaalseid tagajärgi, on see õiguslik, mitte materiaalne omadus.³⁸⁴ Küsimus täitmisest tõusetub siis, kui haldusakti regulatiivsuse esilepääsuks on vaja riigi aktiivset tegevust. Üksnes vastuvõtjariigil on jõumonopol oma territooriumil.³⁸⁵ Transnatsionaalse haldusakti täitmine kuulub seega vastuvõtjariigi pädevusse.

Nagu eelnevalt välja toodud, on liikmesriikidel suuresti menetluslik autonoomia. Transnatsionaalsete haldusaktide täitmine toimub reeglina vastuvõtjariigi riigisisese õiguse kohaselt. Üldreeglina ei tohi vastuvõtjariik aga transnatsionaalse haldusakti täitmisel kõrvale kalduda selles sätestatust. Erandlikult leiduvad Euroopa Liidu sekundaarõiguse aktides n-ö derogatsiooniklauslid, mis võimaldavad vastuvõtjariigil keelduda teise liikmesriigi poolt antud haldusotsuse täitmisest.³⁸⁶

Euroopa Liit on jätnud riigisisese avaliku korra tagamise liikmesriikide pädevusse.³⁸⁷ Vastuvõtjariigil võib olla võimalik keelduda transnatsionaalse haldusakti täitmisest *ordre*

³⁸⁰ L. d. Lucia. Administrative Pluralism, p. 37.

³⁸¹ Vt nt EKo C-476/01 *Kapper*, p 48; EKo C-329/06 ja C-343/06 *Wiedemann vs. Land Baden-Württemberg ja Peter Funk vs. Stadt Chemnitz*, p 57; H. Wenander, p. 776,

³⁸² E. Schmidt-Aßmann. Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 89.

³⁸³ EKo C-476/01 *Kapper*, p 48; EKo C-329/06 ja C-343/06 *Wiedemann vs. Land Baden-Württemberg ja Peter Funk vs. Stadt Chemnitz*, p 57. Vt ka: H. Wenander, p. 776; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 160.

³⁸⁴ B. G. Mattarella. Influence of European and Global Administrative Law, p. 72.

³⁸⁵ A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 4.

³⁸⁶ F. Lafarge, pp. 10, 15.

³⁸⁷ ELL artikkel 4 lg 2 kohaselt austab Euroopa Liit riigi põhifunktsioone, millena on muu hulgas välja toodud ka ka avaliku korra säilitamine. Vt ka: EKo C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, p-d 35–36, 41, kus Euroopa Kohus on leidnud, et Euroopa Liidu

public ehk avaliku korra klausli alusel.³⁸⁸ Avaliku korra klausli alusel, mis on Euroopa Liidu õiguses sätestatud, võib vastuvõtjariigil olla sisuliselt lubatud tugineda enda riigisisesele õigusele. Nii võib transnatsionaalse haldusakti avaliku korra vastasus olla tingitud selle vastuolust vastuvõtjariigi põhiseadusega. Saksa õiguskirjanduses ollakse samas seisukohal, et riigisisene riigiõigusdogmaatika ei saa olla välismaise õiguse kontrollimastaap. Saksamaa põhiseadus reguleerib üksnes Saksa riigivõimu teostamist. Transnatsionaalne haldusakt on aga välisriigi avaliku võimu teostamise tulem.³⁸⁹ Välja on pakutud võimalus, et transnatsionaalse haldusakti kooskõla vastuvõtjariigi põhiseadusega saab kontrollida kaudselt. Nimelt kui vastuvõtjariigi ametiasutus täidab transnatsionaalset haldusakti, teostab ta oma riigivõimu ja selline tegevus peab olema kooskõlas tema enda konstitutsiooniga. Vastuvõtjariigis saaks kaudset kontrolli läbi viia modifitseeritud põhiseaduslikkuse standardite alusel. Näiteks Saksa *Grundgesetz* võimaldab sellistel juhtudel rakendada kollisiooninorme. Standardid, mille alusel teostatakse vastavat kontrolli, tuleb määrata üksikjuhtumi põhiselt ehk kaaluda, kas antud juhul vastav norm kohaldub või mitte. Saksa autorite valdava arvamuse kohaselt võib põhiseaduslikkuse standardeid modifitseerida üksnes sellises ulatuses, et säiluks Saksa põhiseaduses sätestatud põhiõiguste tuum. Samuti peab püsima seotus rahvusvaheliste inimõiguskonventsioonidega.³⁹⁰

Kui transnatsionaalne haldusakt ongi teatud ulatuses vastuvõtjariigi avaliku korraga vastuolus, on kirjanduses peetud võimalikuks seda täita ka modifitseeritud kujul, vähendades nii vastuolu vastuvõtjariigi õiguskorra ja haldusaktis toodu vahel. Kui haldusakti n-ö allesjäävat sisu on mõttekas ka kõrvalejätetud osata rakendada, tuleb modifitseerimise tagajärjel tekkinud lüngad üritada esmalt täita väljastajariigi õigusega. Alles siis, kui see ei ole võimalik, on võimalik rakendada vastuvõtjariigi õigust.³⁹¹ Samas on Saksa rahvusvahelises haldusõiguses põhimõtteline vastasseis välisriigi õiguse rakendamise osas. Esimene suund, mille arendas välja Karl Neumeyer, on sarnane rahvusvahelise eraõigusega ja selle kohaselt tuleb riigisisest materiaalõigusest leida ühepoolsed kollisiooninormid. Klaus Vogels aga eitab kollisiooninormide olemasolu ja vajadust. Tema hinnangul erineb rahvusvahelise haldusõiguse funktsioon rahvusvahelisest eraõigusest. Territoriaalsuse põhimõtte kohaselt on riigisised haldusõigusnormid suunatud üksnes riigi enda ametiasutustele: nad rakendavad üksnes oma

põhivabaduste nagu näiteks kaupade vaba liikumise ja teenuste osutamise vabaduse piiramine võib olla õigustatud, kui see on vajalik liikmesriigi avaliku korra kaitseks.

³⁸⁸ C. Ohler, S. 168–170; A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, p. 57; F. Lafarge, pp. 10, 15.

³⁸⁹ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 244–245.

³⁹⁰ C. Ohler, S. 162, 164; A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 244–245. Eelkirjeldatud põhimõtete rakendamist võib kaaluda ka Eesti õiguskorras, kuivõrd PS § 3 lg-st 1 tuleneb seaduslikkuse nõue, mille järgi peab igasugune riigivõimu teostamine olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

³⁹¹ C. Ohler, S. 170.

õiguskorda kuuluvat õigust. Rahvusvaheline haldusõigus ei tegele seega rahvusvahelise eraõiguse jaoks tüüpilise küsimusega, millise riigi õiguskorra norme tuleb rakendada.³⁹²

Euroopa Liidu sekundaarõiguses võivad olla ka derogatsiooniklauslid, mille kohaselt saab liikmesriik kõrvale kalduda transnatsionaalse haldusakti täitmisest ka siis, kui see oleks vastuolus riigi rahvusvaheliste kohustustega.³⁹³ Väljastajariigi koormav haldusakt võib näiteks rikkuda isiku põhiõigusi juhul, kui väljastajariigi haldusmenetluse kord ei vasta EIÕK³⁹⁴ nõuetele.³⁹⁵ Vastuolu kindlakstegemine on aga täielikult jäetud haldusotsust täitva liikmesriigi kaaluda.³⁹⁶ Praktiline vajadus viia läbi kaudset põhiseaduslikkuse kontrolli või hinnata haldusakti kooskõla rahvusvahelise õiguse nõuetega on ka äärmiselt minimaalne. Transnatsionaalsete haldusaktidega seonduv on suuresti harmoniseeritud. Üldjuhul ühtivad ka õigusriikluse standardid Euroopa Liidu sekundaarõiguses ja liikmesriikide riigisisese seadusandluses.³⁹⁷

A. S. Gerontase hinnangul on Euroopa Liidu kontekstis tekkinud ka uus transnatsionaalse haldusakti tüüp, mida ta nimetab täitmisreservatsiooniga transnatsionaalseks haldusaktiks.³⁹⁸ Vastuvõtjariigi asutustel on sellise haldusakti täitmise üle otsustamisel suurem kaalutusruum. Siinjuures ei kontrollita aga haldusakti ennast *prima facie*, vaid seda, millised tagajärjed võib selle täitmine kaasa tuua. Seda tuleb seega eristada referentsotsuste ehk kontrollireservatsiooniga transnatsionaliteedi mudelist.³⁹⁹

Täitmisreservatsiooniga transnatsionaalne haldusakt erineb ka *ordre public* instituudist. Mõlemal juhul on oluline eristada haldusakti meetmetest, mis on vajalikud selle täitmiseks. Täitmisreservatsiooniga haldusakti puhul tuleb liikmesriigil aga hinnata mitte üksnes seda, kas otsuse täitmine oleks vastuolus avaliku korraga, vaid tuleb arvestada kõikide riigisiseste ning rahvusvahelise õiguse normidega.⁴⁰⁰ Näiteks väljasaatmisdirektiivi 2001/40/EÜ artikkel 6 lg 3 kohaselt peab täidesaatev riik esmalt uurima asjaomase isiku olukorda, kontrollimaks, et väljasaatmisotsuse täitmine ei oleks vastuolus asjakohaste rahvusvaheliste õigusaktide ja kohaldatavate riigisiseste eeskirjadega.⁴⁰¹ Samuti on Euroopa Kohtu praktikas näiteks leitud, et

³⁹² M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 473.

³⁹³ F. Lafarge, p. 17. Vt nt väljasaatmisdirektiivi 2001/40/EÜ artikkel 6 lg-t 3.

³⁹⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 ... RT II 2010, 14, 54.

³⁹⁵ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 245; vt ka: H. Wenander, p. 776.

³⁹⁶ F. Lafarge, p. 17.

³⁹⁷ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 245.

³⁹⁸ Saksa k *der transnationale Verwaltungsakt unter Vollstreckungsvorbehalt*.

³⁹⁹ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 246.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Direktiivi artikkel 1 lg-st 2 tuleneb ka otsesõnu, et ühe liikmesriigi poolt tehtud väljasaatmisotsust täidetakse vastavalt täidesaatvas riigis kohaldatavatele õigusaktidele. Direktiivi artikkel 3 lg-s 2 on sätestatud, et liikmesriigid

kui leidub viide või kahtlus, et Schengeni infosüsteemis SIS olev hoiatusteade on vale või on muu Euroopa Liidu õigusega vastuolus, peab liikmesriik enne isiku väljasaatmist seda taotlenud liikmesriigi abil kontrollima hoiatusteate ja selle alusel võetavate meetmete vastavust liidu õigusele.⁴⁰²

3.3. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine

3.3.1. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine väljastajariigi poolt ning selle mõju vastuvõtjariigile

Vastuvõtjariigil võib tekkida soov tõrjuda transnatsionaalse haldusakti õigusmõju enda territooriumil *ex nunc* ehk selliste asjaolude tõttu, mis on ilmnunud pärast transnatsionaalse haldusakti andmist või selle tunnustamist.⁴⁰³ Näiteks võib väljastajariik teatud juhtudel transnatsionaalset haldusakti muuta või selle kehtetuks tunnistada.⁴⁰⁴ Euroopa Liidu valdkondlikus seadusandluses võib seejuures olla sätestatud, et väljastajariigi pooltel otsustel kehtetuks tunnistamisel, tühistamisel⁴⁰⁵ või muutmisel omab vastav asjaolu õigusmõju ka teistes liikmesriikides.⁴⁰⁶

Näiteks juhilubade direktiiv 2006/126/EÜ artikkel 11 lg-s 4 on välja toodud, et liikmesriik peab keelduma tunnustamast ükskõik millises teises liikmesriigis väljastatud juhiloa kehtivust isiku puhul, kelle juhiluba on selle teise liikmesriigi territooriumil piiratud, peatatud või ära võetud. Eesti LKS § 99 lg-s 4 on sätestatud, et teises liikmesriigis väljastatud juhiluba kehtib vaid tingimusel, et isiku juhtimisõigust ei ole juhiloa väljastanud riigis peatatud, ära võetud või

kohaldavad direktiivi, arvestades nõuetekohaselt inimõigusi ja põhivabadusi. Eesti puhul vt § 17¹ lg 1, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS). – RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 03.01.2017, 16.

⁴⁰² A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 248–249; A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, pp. 58–62. Vt ka EKo C-503/03 *Komisjon vs. Hispaania*, p-d 42–43, 55, 59. Hispaania keeldus andmast viisat Schengeni alasse ja ühtlasi luba enda territooriumile sisenemiseks kolmanda riigi kodanikele, kes olid Euroopa Liidu kodanike abikaasad, põhjusel, et nende isikute suhtes oli SIS-is kehtestatud sissesõidukeeld. Kohus tõi välja, et kolmanda riigi kodanikel on õigus siseneda liikmesriigi territooriumile või saada selleks viisa liikmesriigi kodaniku abikaasa staatuse alusel. Teatud rangelt piiratud juhtudel on aga liikmesriikidel õigus keelata ka liikmesriigi kodaniku abikaasal, kes on ühtlasi kolmanda riigi kodanik, avaliku korra või julgeoleku huvides oma territooriumile sisenemise. Selleks tuleb aga eelnevalt kontrollida, kas nende isikute kohalolek kujutab endast ühiskonna põhihuve ähvardavat reaalselt, olemasolevat ja piisavalt tõsist ohtu. Kuivõrd Hispaania ei olnud seda teinud, hindas kohus Hispaania käitumise õigusvastaseks.

⁴⁰³ U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 184.

⁴⁰⁴ G. Sydow. *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, S. 205; A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 239 (vt ka A. S. Gerontas. *Deterritorialization in Administrative Law*, pp. 47–49); H. Wenander, p. 774.

⁴⁰⁵ Autor toob välja, et tegemist on Euroopa Liidu õiguses tihti esineva terminiga. Eesti õiguskorra kontekstis tähendab see kehtetuks tunnistamist (algusest peale). Vastavat terminoloogilist küsimust analüüsitakse täpsemalt allpool.

⁴⁰⁶ H. Wenander, p. 774. Vt juhilubade osas: Commission interpretative communication on Community driver licensing, (2002/C 77/03). – ELT L C 77, pp. 17–18.

kehtetuks tunnistatud. Samas nähtub eelnevast, et Eesti liiklusseaduse sõnastus ei kattu juhilubade direktiivis sätestatuga.⁴⁰⁷ Normide vahel esinevad ebakõlad raskendavad arusaamist, milline mõju on teise liikmesriigi eeltoodud tegevustel Eesti õiguskorrale.

Samas näiteks taimekaitsevahendite määruse nr 1107/2009 artikkel 44 lg-st 4 ilmneb, et väljastajariigi poolne esialgse loa ehk referentsotsuse kehtetuks tunnistamine ei avalda teistele liikmesriikidele vahetut mõju, kuivõrd viimased peavad selleks omapoolse loa tagasi võtma või seda muutma. Samas nähtub artikli sõnastusest ka see, et liikmesriikidel pole üldjuhul õigust omapoolsete muudatuste tegemisest kõrvale kalduda.⁴⁰⁸

H. Wenander on leidnud, et spetsiifiliste Euroopa Liidu õigusnormide puudumisel, autori hinnangul ka siis, kui Euroopa Liidu õiguse pinnalt ei ole võimalik küsimusele täiesti ühest vastust anda, aitab selgust luua see, kui teha vahet kahel põhilisel tunnustamismehhanismil: ühelt poolt eksplitsiitse tunnustamismehhanismiga otsustel ja teisalt ühislubadel (vastavalt referentsotsus ehk mitteehtne transnatsionaalne haldusakt ja ehtne transnatsionaalne haldusakt). Kui väljastajariik tunnistab kehtetuks või muudab referentsotsust, siis ei avalda see automaatselt mõju vastuvõtjariigi riigisisesele tunnustamisotsusele. Selleks et väljastajariigi poolne otsuse kehtetuks tunnistamine või selle muudatused omaksid mõju ka vastuvõtjariigis, peab vastuvõtjariik tegema täiendava riigisisese otsuse, millega muudetakse välismaise akti tunnustamisotsust.⁴⁰⁹ Kohustuse tunnustada diskvalifikatsiooni ehk meedet, millega väljastajariik võtab tagasi mingi esialgse soodustava otsuse, võib aga tuletada näiteks vastastikuse tunnustamise põhimõttest.⁴¹⁰ Ehtsate transnatsionaalsete haldusaktide puhul eraldi tunnustamisotsust ei tehta, mistõttu on väljastajariigi poolne haldusakti kehtetuks tunnistamine kohese õigusmõjuga ka vastuvõtjariigis.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Näiteks pole liiklusseaduse sättes, erinevalt direktiivist, välja toodud seda, et juhiloa väljastajariigi poolsel piiramisel peab liikmesriik keelduma selle tunnustamisest. Juhilubade direktiiv vastav säte ei anna liikmesriigile aga otseselt õigust keelduda juhiloa kehtivuse tunnustamisest, kui väljastajariik on selle kehtetuks tunnistanud. Juhilubade direktiivi artikkel 11 lg-s 4 on välja toodud üksnes riigi võimalus sel juhul keelduda omapoolse juhiloa väljastamisest. Direktiivi eestikeelse redaktsiooni artikkel 11 lg 4 kasutab mõistet kehtetuks tunnistama vastena inglisekeelsele mõistele *cancelled*, seevastu *withdraw* puhul on kasutatud mõistet juhiloa äravõtmine. Direktiivis on juttu ka olukorrast, kus juhiluba kui juhtimisõigust tõendavat dokumenti on piiratud, peatatud või see on ära võetud, Eesti liiklusseaduses aga olukorrast, kus isiku juhtimisõigus on peatatud või ära võetud. Lisaks on direktiivis mainitud juhiloa kehtivuse tunnustamisest keeldumist, mitte juhiloa kehtivust.

⁴⁰⁸ Sättest nähtub, et liikmesriigil on siinjuures teatud kaalutusõigus, kuna ta saab võtta arvesse riigisiseseid tingimusi ja riskide vähendamise meetmeid, välja arvatud juhtudel, kui on kohaldatud vastava määruse artikli 36 lõike 3 teist kuni neljandat lõiku. Vajaduse korral kohaldatakse vastava määruse artiklit 46.

⁴⁰⁹ Samas näiteks eelnevalt kirjeldatud ravimi müügiloo tunnustamise regulatsiooni puhul on korrektne eristada tunnustamist kui sellist ning selle alusel antavat riigisisest luba. Autori hinnangul on H. Wenander ilmselt silmas pidanud viimast ehk riigisisest luba, mis antakse tunnustamise kui menetlusliku otsuse järgel.

⁴¹⁰ H. Wenander, p. 772.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 774.

3.3.2. Transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine vastuvõtjariigi poolt

Teatud erandlikel juhtudel saab ka liikmesriik, kes ei ole transnatsionaalset haldusakti ise andnud, selle Euroopa Liidu õiguse alusel kehtetuks tunnistada.⁴¹² B. G. Mattarella on leidnud, et kuna eelviidatud võimalus tugineb Euroopa Liidu õigusele, on see Euroopa Liidu, mitte liikmesriigi riigisisese õiguse instrument.⁴¹³

Erireeglid on tihti valdkondades, mis traditsiooniliselt on kuulunud riigi suveräänsuse tuumikalasse. Näiteks migratsiooniõiguses on riigil ajalooliselt olnud iseseisev otsustuspädevus välismaalaste riiki saabumise, seal viibimise ning väljasaatmise osas. Ka pärast valdkondade euroopastumist võib nende puhul märgata liikmesriikide suuremat suveräänsust.⁴¹⁴ Vastuvõtjariigi võimalus iseseivalt transnatsionaalne haldusakt kehtetuks tunnistada on enamjaolt toodud otsekohalduvates määrustes. Üldiselt on sealsamas sätestatud ka ühesed alused haldusotsuse kehtetuks tunnistamiseks.⁴¹⁵ Näiteks Schengeni viisaeeskirja nr 810/2009 artikkel 34 kohaselt võivad muu liikmesriigi kui väljastajariigi pädevad asutused viisa tühistada või kehtetuks tunnistada, teavitades sellest viisa andnud liikmesriigi ametiasutusi. Viisa tühistatakse siis, kui selgub, et selle andmise ajal ei olnud täidetud viisa andmise tingimused, eelkõige juhul, kui on tõsine põhjus arvata, et viisa on omandatud pettuse teel. Kehtetuks tunnistatakse viisa siis, kui selgub, et selle andmiseks vajalikud tingimused ei ole enam täidetud.

Erandlikult võimaldab ka juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ artikkel 11 lg 2 teises liikmesriigis väljastatud juhiloa omaniku alalise elukoha liikmesriigil tema suhtes kohaldada sõidukijuhtimise õiguse piiramist, peatamist, äravõtmist või tühistamist käsitlevaid siseriiklikke sätteid ja vajaduse korral selleks juhiloa välja vahetada, kui kriminaalõiguse ja korrakaitsealaste õigusaktide territoriaalsuse põhimõttest ei tulene teisiti. Seejärel peab juhiluba välja vahetav liikmesriik tagastama endise juhiloa selle väljastanud liikmesriigile ja põhjendama oma tegu.⁴¹⁶ Vastav kord on sätestatud ka Eesti LKS § 99 lg-tes 5 ja 8 ning majandus- ja

⁴¹² A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, pp. 47–49.

⁴¹³ B. G. Mattarella. Influence of European and Global Administrative Law, p. 69.

⁴¹⁴ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 239 (vt ka: A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 49).

⁴¹⁵ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 182.

⁴¹⁶ Varasema juhilubade direktiivi redaktsiooni kohaselt jäi originaaljuhiluba selle väljastanud riigis sisuliselt kehtima, vt EKo C-193/94 *Sofia Skanavi vs. Konstantin Hryssanthakopulose*, p-d 31, 32 ja 34. Käesoleval ajal aga ei tehta vahet juhtimisõigusel ja juhiloal kui seda tõendaval dokumendil, vt Commission interpretative communication on Community driver licencing, pp. 17–18; H. Wenander, p. 780.

kommunikatsiooniministri määruse „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise, talle juhtimisõiguse andmise kord ja juhiloa vormid ning nõuded eksamisõidukitele“⁴¹⁷ §-s 23.

3.3.3. Riigisisese õiguse kohaldamine transnatsionaalse haldusakti muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel

Üldreeglina toimub transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine vastavalt liikmesriigi riigisisesele õigusele.⁴¹⁸ Tihti ei kattu aga Euroopa Liidu seadusandluses toodud sõnastus Eesti riigisisese õiguse mõistetega. Eesti õiguskorras on haldusmenetluse seaduse alusel võimalik haldusakt kehtetuks tunnistada HMS § 64 tähenduses või teha kindlaks selle tühisus HMS § 63 lg 4 mõttes. Eelviidatud viisaeeskirja nr 810/2009 artiklis 34 eristatakse aga haldusakti tühistamist ja kehtetuks tunnistamist.⁴¹⁹ Ka RavS § 76 lg-tes 9–11 on läbivalt kasutatud tühistamise mõistet. Eristatud on nii müügiloa kehtivuse peatamise kui müügiloa tühistamise menetlust, kuid loa kehtetuks tunnistamise võimalust nimetatud ei ole. Ravimidirektiivis 2001/83/EÜ on samuti läbivalt nimetatud loa tühistamise instituuti.⁴²⁰ Juhilubade direktiiv 2006/126/EÜ eristab tühistamist ja tagasivõtmist.⁴²¹

Eelviidatud näidete puhul on tegemist õigusmõistetega, millel on Euroopa Liidu õiguses kindel tähendus. Samas on liikmesriigi riigisisene õigus määrav sätestamaks haldusakti õigusvastasuse konkreetseid tagajärgesid.⁴²² Selleks tuleb esmalt kindlaks teha mõiste tähendus Euroopas Liidu õiguse kohaselt ja seejärel leida võimalikult täpne vaste riigisisesest õigusest. Tühistamise ja kehtetuks tunnistamise mõistete tähendust viisaeeskirjas selgitab näiteks välismaalaste seaduse (VMS) § 75, mille kohaselt on nii viisa tühistamine kui ka viisa kehtetuks tunnistamine viisa kehtetuks tunnistamine haldusmenetluse seaduse mõistes. VMS § 76 kohaselt on viisa tühistamine selle kehtetuks tunnistamine tagasiulatuvalt ja algusest peale. Viisa tühistatakse siis, kui ilmneb, et selle andmise ajal ei olnud selleks vajalikud tingimused täidetud. Autori hinnangul vastab selline kord Eesti HMS § 66 lg-s 1 sätestatule ehk sellele, kui tunnistatakse tagasiulatuvalt kehtetuks õigusvastane haldusakt. Kehtetuks tunnistamine viisaeeskirja

⁴¹⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011 määrus nr 50 „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise, talle juhtimisõiguse andmise kord ja juhiloa vormid ning nõuded eksamisõidukitele.“ – RT I, 28.06.2011, 18 ... RT I, 14.06.2016, 15.

⁴¹⁸ H. Maurer, § 9 Rn. 64. Autor toob siinpuhul esile liikmesriikide menetlusliku autonoomia aspekti, samuti selle, et Eesti puhul toimub HMS § 64 lg 1 kohaselt ka haldusakti muutmine vastavalt selle kehtetuks tunnistamise korrale.

⁴¹⁹ Ingl k *annulment* ja *revocation*, saksa k *Annullierung* ja *Aufhebung*, mispuhul esimese eestikeelne vaste on tühistamine ja teise puhul kehtetuks tunnistamine.

⁴²⁰ Inglise k *revoke*, saksa k *zurücknehmen*. Vt nt direktiivi artikleid 30, 31, 77 lg 6, 107f, 107g, 123.

⁴²¹ Ingl k *cancellation* ja *withdrawal*, saksa k *Entzug* ja *Aufhebung*, vt nt juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ preambuli p 15, artikkel 11 lg 3.

⁴²² B. G. Mattarella. *Influence of European and Global Administrative Law*, p. 75; H. Maurer, § 9 Rn. 64.

tähtsuses vastab VMS § 77 kohaselt olukorrale, kus ilmneb, et viisa andmiseks vajalikud tingimused ei ole enam täidetud. Viisa tunnistatakse kehtetuks edasiulatuvalt. Kuivõrd viisa oli andmise ajal õiguspärane ja üksnes hilisemad muudatused toovad kaasa vajaduse selle edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, siis autori hinnangul vastab see HMS § 66 lg-s 2 toodule.

Vastuvõtjariigi riigisisene õigus võib seada ka piiranguid soodustava haldusakti täielikule või osalisele kehtetuks tunnistamisele.⁴²³ Näiteks Eesti HMS § 66 lg 2 kohaselt on andmise ajal õiguspäraste haldusaktide edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine lubatud vastava paragrahvi lõigetes 1–4 toodud alustel. Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise on paragrahvi 3. lõike kohaselt võimalik lõike 2 punktides 1, 3 ja 4 toodud alustel. Selliseid piiranguid ei pruugi aga olla näiteks väljastajariigi õiguskorras. Tagajärjeks võib olla see, et transnatsionaalne haldusakt lakkab väljastajariigis kehtimast, kuid selle tunnustamise alusel antud akt kehtib võõrustajariigis edasi. Rahvusvahelises eraõiguses kutsutakse sellist erijuhtumit *limping legal relationship*’iks.⁴²⁴

3.4. Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse peatamine ja valdkondlik järelevalve

Transnatsionaalse haldusakti alusel võib tekkida oht, mis nõuab vastuvõtjariigi sekkumist. Tegemist on olukorraga, kus transnatsionaalne haldusakt juba omab toimet vastuvõtjariigi territooriumil, näiteks siis, kui isik teostab talle transnatsionaalse haldusaktiga antud õigusi. Euroopa Liidu õigusega võib vastuvõtjariigile olla antud pädevus sellises olukorras peatada transnatsionaalse haldusakti kehtivus või rakendada teisi meetmeid. Õiguskirjanduses on siinpuhul kasutatud ka märksõnu nagu kaitseklausel, reservatsiooniklausel ja kongruentsiklausel.⁴²⁵

Olukorras, kus transnatsionaalsest haldusaktist lähtub oht, võib vastuvõtjariigil olla võimalik selle ebasoodsat mõju enda jurisdiktsioonis esiteks tõrjuda vastava haldusakti kehtivuse peatamisega. Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse peatamine ei ole selle kehtetuks tunnistamine: esialgse haldusakti lõplikuks tagasivõtuks on üldjuhul pädev üksnes väljastajariik. Saksa õiguskorras toimub teise riigi antud transnatsionaalse haldusakti

⁴²³ H. Wenander, p. 774.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 775. Kirjanduses pole vastavaks olukorraks lahendusi välja pakutud. Käesoleva töö autori hinnangul on siin olulisel kohal nii Euroopa Liidu õiguse primaarsus, selle ühetaolise kohaldamise vajadus kui ka efektiivsuse põhimõte. Kuna transnatsionaalne haldusakt on Euroopa Liidu õiguse instrument, siis peab tagama ka selle ühetaolise rakendamise liiduülesele. H. Wenanderi loogika kohaselt aga ei mõjuta referentsotsuse kehtetuks tunnistamine väljastajariigis automaatselt selle kehtivust vastuvõtjariigis. Samas võib vastastikuse tunnustamise printsiibist tuletada ka kohustuse tunnustada diskvalifikatsiooni kui koormavat meetet. Kuivõrd referentsotsuste puhul lahendatakse sellised olukorrad tihti ühismenetluse raames, peaks vaidlusi praktikas harva ette tulema. Muul juhul tuleks olukord ilmselt samuti lahendada liikmesriikidevahelises koostöös.

⁴²⁵ J. Becker, S. 861; G. Sydow. *Europäische Verwaltungsverfahren*, S. 205.

vahepealne kehtivuse peatamine samuti haldusakti vormis.⁴²⁶ Haldusakti kehtivuse peatamise otsus on ka Eesti õiguskorras eraldiseisev haldusakt HMS § 51 tähenduses. Ulatuses, mis on Euroopa Liidu õigusega reguleerimata, tuleb haldusakti kehtivuse peatamisel kohaldada haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta käivaid sätteid (HMS § 64 lg 1). Kuivõrd isikul pole peatatud kehtivusega haldusakti alusel võimalik teostada talle haldusaktiga antud õigusi, siis on sel analoogiline tagajärg haldusakti kehtetuks tunnistamisega ja see ei tohi olla kergekäeline. Arvestada tuleb proportsionaalsuse põhimõttega.⁴²⁷ Juhul kui transnatsionaalne haldusakt selle adressaati soodustab, on peatamine koormav meede.⁴²⁸ Peatamine peab tuginema seaduslikul volitusnormil, mis võib omakorda olla nii Euroopa Liidu määruses kui ka direktiivi üle võtvas riigisisiseses seaduses.⁴²⁹

Eriti just transnatsionaalsete toote- ja müügilubade puhul on liikmesriigid tihti aga integreeritud tihedasse valdkondlikku järelevalve süsteemi. Näiteks ravimiohutuse järelevalve hõlmab nii liikmesriigi kohustust teostada riskijuhtumist, hinnata perioodilisi ohutusaruandeid kui ka vahetada teiste liikmesriikidega ravimi ohutusala teavet. Liikmesriikide läbiviidava ravimiohutuse järelevalve kord on detailselt reguleeritud Euroopa Komisjoni vastavasisulise rakendusmäärusega nr 520/2012⁴³⁰ ja välja toodud ka Eesti RavS §-des 78¹–78⁷. Ohutusalase teabe vahetamisel on olulisel kohal Eudravigilance'i andmebaas.

RavS § 76 lg 11 kohaselt tuleb algtada Euroopa Majanduspiirkonna kiirmenetlus, kui tulenevalt ravimiohutuse järelevalvega seotud andmete hindamisest on Ravimiameti hinnangul vaja kas kiireloomuliselt peatada või tühistada müügiluba või keelustada ravimitarned. Kui Ravimiamet on hiljemalt järgmiseks tööpäevaks teavitanud kõiki vajalikke osapooli, võib Ravimiamet peatada müügiloa kehtivuse ning keelata ravimi müük ja väljastamine kuni Euroopa Ravimiameti koordineerimisgrupi või Euroopa Komisjoni otsuse tegemiseni müügiloa säilitamise, muutmise, peatamise, tühistamise või uuendamisest keeldumise kohta. Eelnevast

⁴²⁶ G. Sydow. *Europäischer Verwaltungsverfahren*, S. 205.

⁴²⁷ A. Aedmaa jt, lk 375–376.

⁴²⁸ Peatamine võib üksikisikule kaasa tuua ka täiendavad kohustused. Näiteks ravimi müügiloa kehtivuse peatamine toob RavS § 76 lg 12 kohaselt ravimi müügiloa hoidjale kaasa kohustuse korraldada ravimi turult kõrvaldamise ja välistada selle taassattumise käibesse.

⁴²⁹ G. Sydow. *Europäischer Verwaltungsverfahren*, S. 205. Nt otse Euroopa Liidu määrusest tulenev volitusnorm on näiteks uuendtoitude määruse nr 258/97/EÜ artikkel 12, mille kohaselt, kui uute andmete või olemasolevate andmete ümberhindamise tulemusena on liikmesriigil piisavalt põhjust arvata, et määrusele vastava toidu või toidu koostisosa kasutamine ohustab inimeste tervist või keskkonda, võib kõnesolev liikmesriik nimetatud toiduga või toidu koostisosaga kauplemist ja selle kasutamist oma territooriumil ajutiselt piirata või see peatada. Ta teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust. Seejärel uurib komisjon eelnimetatud põhjusi võimalikult kiiresti alalises toiduainekomitees ja võtab vajalikud meetmed. Peatamisotsuse vastuvõtnud liikmesriik võib aga oma meetmeid rakendada kuni Komisjoni meetmete jõustumiseni.

⁴³⁰ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 520/2012, 19. juuni 2012, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 726/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2001/83/EÜ sätestatud ravimiohutuse järelevalve toimingute tegemise kohta. – EÜT L 159, lk 5–25.

nähtub ka see, kuidas vastuvõtjariik saab transnatsionaalsest haldusaktist lähtuvat ohtu tõrjuda ka muude meetmetega kui selle kehtivuse peatamisega.

Siinpuhul tekib küsimus Euroopa Liidu valdkondliku ning Eesti riikliku järelevalve vahekorra osas. Ravimiamet on RavS § 100 lg 1 p 1 kohaselt korrakaitseorgan. RavS § 101¹ lg-s 1 on toodud erimeetmed, mida Ravimiametil kui korrakaitseorganil on riikliku järelevalve menetluse raames võimalik ettekirjutusega rakendada. Muuhulgas on Ravimiametil vastava sätte 1. punkti kohaselt õigus oma ettekirjutusega peatada konkreetse ravimi müük, kui tal on põhjendatud kahtlus, et ravim võib ohustada inimese või looma elu või tervist või keskkonda. Sätte 2. punkti kohaselt saab Ravimiamet ettekirjutusega lõpetada ravimite turustamise või väljastamise ning vajaduse korral nõuda ravimi turult kõrvaldamist, kui ilmnevad asjaolud, mis kinnitavad, et ravim võib olla inimese või looma elule või tervisele või keskkonnale ohtlik. Siin tuleb aga arvestada Euroopa Liidu õigusega seatud piiridega. Autori hinnangul on RavS § 76 lg-s 11 sätestatud ravimi müügiloa kiireloomulist peatamist ning müügi ja väljastamisest keelamist sisuliselt võimalik saavutada RavS § 101¹ lg-s 1 toodud riikliku järelevalve meetmetega. Ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikli 107i lg-st 2 aga nähtub, et enne Komisjoni otsuse saamist on liikmesriigil võimalik rakendada selliseid kiireloomulisi meetmeid üksnes rahvatervise kaitseks. Isegi kui Eesti riigisisene õigus võimaldab võtta riiklike järelevalvemeetmeid ka muudel kaalutlustel nagu näiteks ohu tõttu loomadele, on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas tõlgendus, kus enne Komisjoni otsust kiirmenetluses saab selliseid meetmeid rakendada üksnes rahvatervise kaitseks.

Kontroll transnatsionaalse haldusakti üle ei pea samas olema koordineeritud või transnatsionaalse iseloomuga. G. C. Rowe hinnangul ongi tõenäoliselt otstarbekam selle teostamine tsentraliseeritud tasandil Komisjoni poolt.⁴³¹ Kui Euroopa Liidu õigust kohaldavad liikmesriigid, on erineva rakenduspraktika oht. Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine on aga üks Euroopa Liidu põhiprintsiipe.⁴³² Teatud valdkondades, näiteks tolliõiguses, on Komisjonile seetõttu antud pädevus teostada järelevalvet valdkondliku õiguse kohaldamise ühtsuse üle.⁴³³ Komisjon saab rakendada teatud spetsiifilisi kontrollimeetmeid juhul, kui need on toodud vastavas valdkondlikus sekundaarõigusaktis. Kui selleks tekib vajadus, peab Komisjon neid meetmeid ka reaalselt rakendama.⁴³⁴

⁴³¹ G. C. Rowe. Administrative supervision of administrative action in the EU. – H. C. H. Hofmann, A. H. Türk (Ed.). Legal Challenges in EU Administrative Law, p. 217.

⁴³² Vt nt EKo C-204/09 *Flachglas Torgau*, p 37; T. v. Danwitz, S. 155–158.

⁴³³ T. v. Danwitz, S. 628;

⁴³⁴ U. Stelkens. Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 186.

3.5. Üksikisiku võimalused õiguskaitseks

Tuleb eristada õiguskaitse võimalusi väljastaja- ja vastuvõtjariigis. Euroopa Kohtu praktikas on reegliks see, et isikul tuleb koormavaid akte vaidlustada selle õiguskorra kohtus, mille haldusorgan vastava akti andis.⁴³⁵ Rahvusvahelise õiguse riigi immuniteedi põhimõtte kohaselt on riikidel keelatud teiste riikide avaliku võimu akte enda kohtutes kontrollida.⁴³⁶ Ka Eesti halduskohtumenetluse seadustiku⁴³⁷ (HKMS) § 4 lg 3 välistab otsesõnu võimaluse esitada Eesti kohtule kaebus välisriigi võimude tegevuse peale. Seevastu ei piira halduskohtumenetluse seadustik isiku võimalust pöörduda Eesti halduskohtusse tema päritolu alusel.⁴³⁸

Transnatsionaalne haldusakt loetakse väljastajariigi haldusaktiks, kuna selle on andnud vastava riigi avaliku võimu kandja. Üksikisikul on enda õiguste kaitseks, näiteks koormava transnatsionaalse haldusakti vaidlustamiseks, võimalik eeskätt pöörduda transnatsionaalse haldusakti andnud riigi kohtusse.⁴³⁹ Teistes riikides ei saa transnatsionaalse haldusakti osas kaebust esitada isegi siis kui see toob nende territooriumil kaasa õiguslikke tagajärgi.⁴⁴⁰

Samas saab isik vastuvõtjariigi kohtusse pöörduda juhul, kui vastava riigi ametiasutus on keeldunud soodustava transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest.⁴⁴¹ Haldusakti tunnustamisest keeldumine on vastuvõtjariigi avaliku võimu kandja tegevus ning seetõttu rakenduvad vastuvõtjariigi õigusnormid.⁴⁴² Näiteks referentsotsuste puhul on tunnustamisest keeldumine vastuvõtjariigi eraldiseisev riigisisene otsus. Eelkirjeldatud ravimi müügiloo tunnustamise menetluses on referentliikmesriigi hinnanguaruande tunnustamine menetluslik otsus, mis eelneb Eesti riigisisese müügiloo andmisele. HMS § 43 lg 2 kohaselt antakse haldusakt selle kohta, kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata. Taotletud müügiloo andmisest keeldumise otsus on seega isikut koormav haldusakt. Sellises olukorras oleks autori hinnangul isikul kõige otstarbekam nõuda vastavalt HKMS § 37 lg 2 p-dele 1 ja 2 müügiloo andmisest keeldumise otsuse tühistamist ühes kohustamisnõudega Eesti riigisisese müügiloo andmiseks. Samuti võib isikul olla huvi taotleda vastuvõtjariigi riigisisese otsuse kehtetuks

⁴³⁵ L. d. Lucia. Administrative Pluralism, p. 38.

⁴³⁶ T. v. Danwitz, S. 646; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 243.

⁴³⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 13.04.2016, 4.

⁴³⁸ Küll võib sellise isiku kohtusse pöördumisel talle esitada täiendavad nõuded. Nt HKMS § 39 lg 1 p 6 kohaselt peab välisriigi juriidiline isik kaebusele lisama tõendi oma õigusvõime ja seadusliku esindaja kohta.

⁴³⁹ V. Neßler, S. 865; M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt, S. 476; A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 237, 242; M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 159.

⁴⁴⁰ A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns, S. 237 (vt ka: A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law, p. 56). Lisaks, nagu käesoleva töö alapunktis 3.1. käsitletud, puudub vastuvõtjariigil õigus kontrollida transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust, vt ka vastavas alapeatükis toodud sellekohaseid argumente.

⁴⁴¹ *Ibid.* 243.

⁴⁴² M. Mirschberger, U. Stelkens. The Recognition of Foreign Administrative Acts, p. 160.

tunnistamist juhul, kui väljastajariik on esialgse haldusakti kehtetuks tunnistanud. Selleks on isikul aga otstarbekam esmalt HMS § 68 lg 1 alusel esitada Eesti haldusorganile taotlus tunnustamisotsuse kehtetuks tunnistamiseks. Lisaks on ka erandolukorras, kus vastuvõtjariigil on pädevus transnatsionaalne haldusakt omalt poolt kehtetuks tunnistada, isikul õigus pöörduda vastuvõtjariigi kohtusse.⁴⁴³

Transnatsionaalse haldusakti täitmine toimub üldjuhul vastuvõtjariigi enda riigisisese õiguse kohaselt. Seejuures teostab vastuvõtjariik enda territooriumil avalikku võimu.⁴⁴⁴ Seega on kohtulik kontroll transnatsionaalse haldusakti täitmise õiguspärasuse üle samuti võimalik vastuvõtjariigis. Näiteks tuleneb selline võimalus otsesõnu ka väljasaatmisdirektiivi 2001/40/EÜ artikkel 1 lg 2 ja artikkel 4 koosmõjust, mille kohaselt peab asjaomasel kolmanda riigi kodanikul olema võimalus otsust täidesaatva riigi õigusaktide kohaselt vaidlustada ka meedet, mida vastav liikmesriik on enda riigisisese õiguse alusel väljasaatmisotsuse täideviimiseks rakendanud.⁴⁴⁵ Eesti puhul võib selline nõue tekkida siis, kui on esinenud asendustäitmise ja sunniraha seaduse⁴⁴⁶ (AtSS) § 8 lg-s 3 toodud sundtäitmist välistavad asjaolud. Riigikohus on näiteks leidnud, et kui haldusakti täidetakse vaatamata sundtäitmist välistavate asjaolude esinemisele, saab täitmist põhimõtteliselt vaidlustada ka siis, kui haldusakti ennast ei ole võimalik vaidlustada.⁴⁴⁷

Kui isiku õigusi on transnatsionaalse haldusaktiga rikutud või talle on tekitatud kahju, siis tuleb selliste küsimuste lahendamiseks pöörduda väljastajariigi kohtusse.⁴⁴⁸ Vastuvõtjariik ei vastuta transnatsionaalse haldusakti eest.⁴⁴⁹ Isik saab enda õiguste kaitsmist, taastamist või tekitatud kahju hüvitamist ka Eesti riigivastutuse seaduse kohaselt nõuda üksnes siis, kui avaliku ülesande täitmisel on tema õigusi rikkunud Eesti avaliku võimu kandja.⁴⁵⁰ Keerukaks võib osutuda konkreetse riigi avaliku võimu kandja vastutuse ulatuse määramine siis, kui isikul tekib kahjunõue paljude liikmesriikide omavahel seotud otsuste tagajärjel.⁴⁵¹

⁴⁴³ Näiteks viisaeeskirja nr 810/2009 artikkel 34 lg-s 7 on otsesõnu öeldud, et kaebus viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise kohta esitatakse otsuse teinud liikmesriigi vastu kooskõlas nimetatud liikmesriigi riigisisese õigusega. Nagu eelnevalt käsitletud, saab sellise otsuse teha ka muu kui viisa väljastanud liikmesriik.

⁴⁴⁴ A. S. Gerontas. *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, S. 244.

⁴⁴⁵ Näiteks VSS § 19² alusel võivad Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet väljasaadetava kinnipidamisel ja riigipiirile konvoeerimisel rakendada vahetut sundi.

⁴⁴⁶ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 12.07.2014, 29.

⁴⁴⁷ RKHKo 3-3-1-3-04, p 11.

⁴⁴⁸ L. d. Lucia. *Administrative Pluralism*, p. 38.

⁴⁴⁹ J. Becker, S. 857.

⁴⁵⁰ Vt § 1 lg 1 ja § 2 lg 1, riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 17.12.2015, 76.

⁴⁵¹ L. d. Lucia. *Administrative Pluralism*, p. 39.

Vastuvõtjariigis on võimalik taotleda ka esialgset õiguskaitset. Selgi puhul ei saa vastuvõtjariik anda hinnangut transnatsionaalse haldusakti õiguspärasusele, vaid ta saab hinnata üksnes seda, kas vastava akti alusel võib isikule tõepoolest kahju tekkida.⁴⁵²

Kolmanda isiku positsioon transnatsionaalse haldusaktiga seonduvates vaidlustes on keeruline. Probleeme tekitab asjaolu, et kolmas isik peab enda huvide kaitseks tihti pöörduma muu kui enda alalise elukoha riigi kohtusse, mis toob omakorda kaasa keeleprobleemid ja suuremad kulud isikule. Samuti on õiguskordades erinevalt sisustatud kolmandate isikute *locus standi* halduskohtumenetluses.⁴⁵³

Liikmesriigi kohtud lahendavad transnatsionaalse haldusaktiga seonduvaid vaidlusi tuginedes riigisisesele kohtumenetlusõigusele. Samas on sisuliselt nii transnatsionaalse haldusakti andmine, selle tunnustamine kui ka selle täitmine Euroopa Liidu õiguse kohaldamine. Liikmesriikidel on tulenevalt ELL artikli 4 lg-st 3 kohustus tagada Euroopa Liidu õiguse võimalikult efektiivne realiseerumine. Kõik liikmesriikide kohtud on pädevad vajadusel ise tunnistama vaidluse lahendamisel asjasse puutuvad riigisisised õigussätted liidu õiguse vastaseks ja jätta need kohaldamata. Euroopa Liidu õiguse ühetaolise ja koherentse rakendamise huvides võib liikmesriigi kohtutel olla kohustus küsida Euroopa Kohtult eelotsust ELTL artikkel 267 tähenduses.⁴⁵⁴

⁴⁵² *Ibid.*, 40. Ka Tartu Ringkonnakohtu lahend TrtRKm 3-16-1676 seondub detsentraliseeritud menetluse raames antud ravimi müügiloa võimaliku õigusvastasusega. Isik taotles esialgset õiguskaitset müügiloa tagajärjel tekkiva potentsiaalse kahju ennetamiseks. Vastastikuse tunnustamise menetlusega on detsentraliseeritud menetlus sarnane selle poolest, et mõlemas menetluses on tõsine oht rahvatervisele sisuliselt ainus alus, mil vastuvõtjariik saab keelduda referentliikmesriigi hinnangu tunnustamisest. Õiguskaitset taotlenud isik aga väitis, et Ravimiameti poolt konkureerivale ravimile Remurel antud müügiluba oli õigusvastane, kuna müügiluba poleks Remurelile tohtinud väljastada lihtsustatud korras (see on võimalik siis, kui ravim on sarnane ja bioekvivalentne teise, juba müügiluba omava ravimiga, kuid isiku hinnangul puudus antud juhul selline sarnasus). Ravimile lihtsustatud korras müügiloa andmise menetluses tegutses referentliikmesriigina Holland. Isik oli seal juba vaidlustanud sama toimeainega ravimile välja antud müügilubasid. Isik taotles Eesti halduskohtult esialgset õiguskaitset, vältimaks talle konkureeriva ravimi siin turuletulekuga tekkivaid kahjusid. Ringkonnakohus tunnustas isiku sellist võimalust. Samas tõi kohus välja, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel ei saa kohus anda hinnangut kaebuse sisulistele väidetele ning jättis seetõttu tähelepanuta kõik määruskaebuses toodud väited selle kohta, miks isik leidis, et väljastatud müügiluba oli õigusvastane. Kohus leidis, et vastav küsimus tuleb lahendada põhimenetluses.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁵⁴ U. Stelkens. *Europäisches Verwaltungsrecht*, Rn. 145.

KOKKUVÕTE

Transnatsionaalse haldusakti kontseptsiooni väljatöötamisest alates on selle põhiolemus püsinud samana: tegemist on ühe riigi haldusotsusega, mille toime ulatub selle andnud riigi piiridest väljapoole. Ajalooliselt on aga valitsenud halduse territoriaalsuse põhimõte, iga riigi eksklusiivne otsustusvõim üksnes oma territooriumi üle. Demokraatliku legitimatsiooniketi algus- ning lõpp-punkt on piirdunud ühe ja sellesama riigi, tema rahva ja võimalolijatega. Euroopa Liidu õigusruumi kuulumine on toonud kaasa traditsiooniliste arusaamade muutumise. Kontseptsioonid nagu riikide suveräänsus, halduse territoriaalsus ja legitiimsus on omandanud uue tähenduse. Euroopa Liidule on aluslepingutega omistatud kindlad eesmärgid. Nende hulgas on nii Euroopa Liidu põhivabaduste kui ka siseturu tõhusa toimimise tagamine. Sellega seoses on paljud õigussuhted, mis on seni olnud üksnes riigisiselt reguleeritud, muutunud Euroopa Liidu õiguse objektiks. Võimalik on rääkida liikmesriikide halduskordade euroopastumisest.

Ka transnatsionaalne haldusakt, olles küll riigisisene haldusotsus, on Euroopa Liidu õiguse kohaldamise tulem. Klassikalise doktriini kohaselt jagunevad Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormid kaudseks ja otseseks. Esimesel juhul on tegemist liikmesriikide ja viimase puhul Euroopa Liidu enda institutsioonide, organite või asutuste poolse Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega. Samas on tekkinud erinevad kaudse ja otsese kohaldamise segavormid ning samuti on liikmesriigid omavahel üha arvukamate kohustustega seotud. Aina tihedama riikidevahelise halduskoostöö taustal pole liikmesriike ning nende halduskordasid võimalik kujutada horisontaalselt ja eraldiseisvalt tegutsevana, vaid osana suuremast haldusvõrgustikust. Tihti tuleb liikmesriigil transnatsionaalse haldusakti andmise menetluse mingis etapis olla kontaktis teise liikmesriigi või mõne Euroopa Liidu institutsiooniga. Transnatsionaalset haldusakti saab seega käsitada nii Euroopa Liidu õiguse kaudse kohaldamise kui ka ühend- ehk komposiithalduse ühe vormina. Jäik kategoriseerimine on keeruline ning tihti ka ebaotstarbekas. Oluline on üksnes eristada seda muudest riigisisestest ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamise vormidest.

Transnatsionaalse haldusakti mõistel puudub ühene definitsioon. Sõnapaari esimest poolt ehk transnatsionaalsust saab sisustada riigiülesusena. Raskusi valmistab mõistepaari teise poole defineerimine. Tüüpiliselt viitab haldusakti mõiste sellele, et haldusotsus peab vastama mingitele kindlatele tunnustele, mis on riigisisese haldusõigusdogmaatikaga paika pandud. Ühisosa leidmine eri liikmesriikide õiguskordade vahel on aga keeruline. Seepärast on osad autorid toonud välja vajaduse anda transnatsionaalsele haldusaktile uus nimetus. Otstabe kam on aga transnatsionaalset haldusakti käsitada liikmesriikide haldusõigusdogmaatikast eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instituudina.

Transnatsionaalse haldusakti kui eraldiseisva Euroopa Liidu õiguse instrumendi olemuslik tunnus on selle transnatsionaalsus ehk piiriülesus. See võib avalduda kolmel erineval viisil: kas adressaadile, ametiasutusele või konkreetsele mõjule suunatuna. Samuti on transnatsionaalne haldusakt, tuginedes Euroopa Liidu õigusele, liiduüleselt kehtiv ja siduv. See, kas suunatus üksikjuhtumile on transnatsionaalse haldusakti lahutamatu tunnus, on vaieldav. Näiteks leiavad osad autorid, et üldkorraldust ei saa transnatsionaalse haldusakti mõiste sisust automaatselt välja arvata, kuna see piiraks kontseptsiooni lähtuvalt riigisisest haldusõigusdogmaatikast. Puhtalt faktilist piiriülest mõju omavad haldusotsused ei kuulu transnatsionaalsete haldusaktide hulka: suunatus piiriülesele toimele on mõiste üks olulisi tingimusi. Transnatsionaalse haldusakti näol on tegemist riigi haldusotsusega, mis tähendab, et Euroopa Liidu otsused ELTL artikkel 288 tähenduses siia alla ei kuulu. Ka erinevaid sertifitseerimis- või akrediteerimissüsteemi raames väljastatud lubasid ei saa valdava arvamuse kohaselt pidada transnatsionaalseteks haldusaktideks, kuna transnatsionaalse haldusakti peab olema andnud riigi haldusorgan. Enamjaolt on transnatsionaalsete haldusaktidega seonduvat analüüsitud vastuvõtjariigi perspektiivist. Teisalt ei ole see riigisiselt eraldiseisev haldustegevuse vorm. Kui sellise haldusakti on andnud Eesti haldusorgan, siis vastab see HMS §-s 51 toodud haldusakti mõiste tunnustele. Vastuvõtjariigi rollis ei ole aga vajalik, otstarbekas ega mõnikord ka võimalik transnatsionaalset haldusakti vastava sätte alla subsumeerida.

Transnatsionaalset haldusakti ja selle tunnustamist tuleb eristada muudest piiriülese mõjuga haldustegevuse vormidest. Euroopa Liidu kontekstis on seejuures korrektne rääkida liikmesriikide vahelisest halduskoostööst. Siia sfääri kuuluvad nii liikmesriikide vaheline ametiabi, mis hõlmab näiteks dokumendivahetust liikmesriikide vahel, omavaheline täitmisabi, aga ka olukord, kus ühe liikmesriigi ametnikud teostavad järelevalvet teise liikmesriigi territooriumil toimuva üle, näiteks krediidasutuste-, kindlustustegevuse- ja väärtpaberijärelevalve valdkonnas. Halduse muu piiriülese tegevuse valdkond hõlmab seega erinevaid menetlus- ja reaaltoiminguid, mida liikmesriikide ametiasutused võivad (omavahelises koostöös) teha nii enne kui ka pärast transnatsionaalse haldusakti jõudmist nende mõjusfääri.

Transnatsionaalne haldusakt rajaneb Euroopa Liidu õiguses vastastikuse tunnustamise printsiibil. Transnatsionaalsete haldusaktide puhul tähendab see liikmesriigi kohustatust tunnustada teise liikmesriigi haldusotsust sellisena nagu see oleks tema enda riigisisene haldusakt. Valmisolek aktsepteerida teiste liikmesriikide haldusotsuseid oleks aga madal, kui poleks ühtset eesmärki, mille suunas töötada. Liikmesriikidel lasub Euroopa Liidu õiguse primaarsuse ja efektiivsuse põhimõttest tulenevalt kohustus tagada selle õiguse mõjulepääs.

Vastutasu selle eest on võimalus olla osa ühtsest siseturust ning selle aina tihedamast integratsioonist. Soodustatud on siinjuures ka üksikisikud, kelle demokraatlik otsustusvõim on küll vähenenud, nagu nähtub ka transnatsionaalse haldusakti vähesest legitimeeritusest, kuid kes saavad kasutada Euroopa Liidu põhivabadusi. Transnatsionaalse haldusakti üks peamisi eesmärke ongi eemaldada Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskordade erinevustest tulenevad takistused põhivabaduste realiseerimisele.

Vastastikuse tunnustamise põhimõttest võib tuletada ka riigi kohustuse tunnustada teise liikmesriigi koormavaid haldusotsuseid. Transnatsionaalsete haldusaktide rakendusala laienemisest traditsioonilisse vabaduse, õigluse ja turvalisuse alasse nähtub, et vastastikune tunnustamine kui põhimõte on enamat kui üksnes siseturu integratsioonimootor. Järjest tihedam riikidevaheline koostöö ja põimumine ühtsetesse haldusvõrgustikesse on juba alanud protsessi loogiline jätk.

Riigi suveräänsuse vähenemist ning legitiimsuse puudujääke peab kompenseerima liikmesriikide omavaheline usaldus ning lojaalne koostöö. Vastastikuse tunnustamise printsiip põhineb suuresti kindlusel teise liikmesriigi otsuse samaväärsuse osas. Euroopa Liidul on oluline roll tagada meetmed selliste suhete arenguks, muuhulgas valdkondliku seadusandluse harmoniseerimise ning dokumentide ühtlustamise teel, samuti teabevahetusplatvormide rajamisega. Liikmesriigid peavad aga ise nendest harmoniseeritud sätetest kinni pidama ja tegutsema vastavalt hea halduspraktika standarditele.

Euroopa Liidu õiguskorra taustal ei tohi tähelepanuta jätta riigisisest õiguskorda, sealhulgas traditsioonilisi riigi- ja haldusõiguse põhimõtteid. Transnatsionaalse haldusakti mõistekäsitluse kohaselt omab see kehtivust ja siduvust kogu liidu territooriumil ja vähemalt ehtsate transnatsionaalsete haldusaktide puhul on see ka automaatne. See ei ole aga kooskõlas riigi suveräänsuse ning haldusõiguse territoriaalsuse põhimõttega. Haldusakt ei saa piiriülest siduvust ega ka kehtivust omandada iseenesest või pelgalt haldusakti andva riigi tahteavalduse alusel. Samuti on vastastikuse tunnustamise põhimõte printsiip ehk optimeerimiskäsk, erinevalt normist, mis on reegel. Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse laienemiseks on vaja normatiivset alust. Kuigi üldjuhul tugineb haldusakti kehtivus riigi õiguskorrale ja sealsele õigusnormile, võib Euroopa Liidu õiguse primaarsusest tulenevalt mõelda, et haldusakti kehtivus laieneb ka sellele tuginedes. Kirjanduses valitseb konsensus, et normatiivne alus, mille alusel haldusakt saab omandada kehtivuse ka teistes liikmesriikides, võib olla nii otsekohalduvas Euroopa Liidu määruks kui ka Euroopa Liidu direktiivi rakendavas riigisiseses õigusaktis. Valdava arvamuse kohaselt ei saa haldusakti kehtivus teise liikmesriigi territooriumile laieneda aga üksnes väljastajariigi riigisisese õigusakti alusel.

Mehhanismi, mille alusel ühe riigi haldusakt muutub kehtivaks teises liikmesriigis, nimetatakse tunnustamiseks. See ei tähenda tingimata eksplitsiitset tunnustamist või traditsioonilist *exequatur*-menetlust. Kirjanduses on leitud, et uue õigusliku reaalsuse taustal, eriti Euroopa Liidu õigusruumis, kus aina olulisemal kohal on liikmesriikide vaheline halduskoostöö, oleks tunnustamise asemel korrektsem rääkida riikidevahelistest reguleerimisrežiimidest. Antud töös peetakse tunnustamise all silmas kõiki mehhanisme või menetlusvorme, mis läbi ühe liikmesriigi haldusakt muutub siduvaks ja kehtivaks teises liikmesriigis.

Transnatsionaalsete haldusaktide tunnustamise eri vorme on liigitatud ka vastavalt sellele, kuidas need on Euroopa Liidu sekundaarõigusega reguleeritud. Tüüpilisema käsitluse kohaselt jagunevad transnatsionaalsed haldusaktid ehtsateks ja mitteehtsateks, mis puhul esimene tugineb transnatsionaliteedi- ja teine referentsotsuste mudelile. Mõlema vormi puhul on vastuvõtjariik kohustatud haldusakti tunnustama.

Ehtsate transnatsionaalsete haldusaktide liiduülene kehtivus on automaatne, mis tähendab seda, et liikmesriigi haldusakti kehtivuse ja õiguspärasuse laienemiseks teistesse liikmesriikidesse ei ole vaja teiste liikmesriikide eraldiseisvaid riigisiseseid tunnustamisotsuseid. Olukorras, kus transnatsionaalse haldusakti alus tuleneb direktiivist, tuleb liikmesriikidel sellega seoses enda riigisisesse õigusesse üle võtta ka säte, mille kohaselt ei ole vaja läbi viia uut riigisisest menetlust mingi tegevuse reguleerimiseks, kui teine liikmesriik on juba teinud sellekohase otsuse. Selline säte võib olla ka otsekohalduvas Euroopa Liidu määruses.

Referentsotsuse mõju piiriüleseks laienemiseks on vaja vastuvõtjariigi eksplitsiitset tunnustamisotsust. Siin puhul on transnatsionaalsus eeskätt menetluslik ja tõkestav. Vastuvõtjariik on kohustatud arvestama esialgse haldusotsusega: ta ei saa anda omapoolset eraldiseisvat hinnangut samadele faktilistele asjaoludele ehk kontrollida transnatsionaalse haldusakti andmise aluste esinemist või õiguspärasust. Tunnustamisotsus ja referentsotsus peavad olema omavahel kooskõlas. Sisuliselt on tunnustamisotsus referentsotsuse n-ö ülekinnitamine.

Teatud erandlikel Euroopa Liidu õiguses toodud juhtudel on liikmesriikidel aga võimalik keelduda transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest ja täitmisest. Alus transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumiseks võib olla otsesõnu sätestatud Euroopa Liidu sekundaarõigusaktis. Üks keeldumise alus on näiteks ravimidirektiivi 2001/83/EÜ artikkel 29 lg 1 kohaselt tõsine oht rahvatervisele.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Eesti puhul vastab sellele RavS § 68 lg 7.

Kui vastuvõtjariik avastab aga muudel juhtudel, et väljastajariik on transnatsionaalse haldusakti andmisel teinud materiaal- või menetlusõiguslikke vigu, ei anna see automaatselt õigust keelduda selle tunnustamisest. Transnatsionaalse haldusakti õiguspärasust või selle andmise aluste esinemist saab kontrollida üksnes väljastajariik ise. Transnatsionaalse haldusakti õiguspärasuse kindlakstegemisel on kontrollimastaap see õigus, millest väljastajariik oleks pidanud otsuse tegemisel lähtuma. Selleks võib olla nii väljastajariigi riigisisene õigus, millega võetakse üle direktiivisätteid, Euroopa Liidu määrus kui ka riigisisene õigus ulatuses, mis ei ole Euroopa Liidu õigusega reguleeritud. Õiguspärasust ei saa hinnata vastuvõtjariigi riigisisese õiguse alusel kas või seetõttu, et transnatsionaalne haldusakt ei pruugi vastata vastuvõtjariigi riigisisese haldusakti tunnustele. Kuigi liikmesriikide käsitlused haldusakti mõiste osas võivad olla sarnased, ei tähenda see samasust: õiguskordade ja riigisiseste õigusdogmaatikate erinevuste tõttu ei saa vastuvõtjariigi riigisisene õigus olla sel puhul määrav. Oluline on tagada ka Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine. Kui igal liikmesriigil oleks võimalus hinnata haldusakti õiguspärasust ja seejärel otsustada, kas see kehtib tema territooriumil või mitte, oleks vastava eesmärgi saavutamine raskendatud. Teisalt saab printsiipi, mille kohaselt transnatsionaalne haldusakt allub üksnes väljastajariigi kontrollile, kuritarvitada, nagu ilmestab selline nähtus nagu juhiloaturism.

Haldusakti tühisus on Euroopa Kohtu praktikas ja õiguskirjanduses tunnustatud erand, mis võimaldab vastuvõtjariigil haldusakti õiguslikku toimet enda territooriumil tõrjuda. Otsuse puudused peavad aga olema tõsised ja ilmselged. Vastuvõtjariik saab tühisusele tugineda üksnes Euroopa Liidu, mitte enda riigisisese õiguse alusel.

Kui transnatsionaalse haldusakti tunnustamise osas tekivad erimeelsused, tuleb need lahendada liikmesriikide vahel ja omavahelise lojaalse koostöö põhimõttele tuginedes. Kui sekundaarõigusaktis on toodud alus transnatsionaalse haldusakti tunnustamisest keeldumiseks, on samas õigusaktis üldjuhul ette nähtud ka n-ö divergentsi- ehk lepitusmenetluse reeglistik. Selle raames võib otsustusõigus üle minna ka Euroopa Komisjonile. Kui õigusaktis ei ole lepitusmenetlust ette nähtud, peaks vastuvõtjariik pöörduma esmalt väljastajariigi poole ja paluma selgitusi või siis soovitama viia haldusakt õigusega kooskõlla. Äärmisel juhul on vastuvõtjariigil võimalik, viidates väljastajariigi poolsele Euroopa Liidu õiguse rikkumisele, pöörduda ka Euroopa Komisjoni poole, kel on kaalutlusõigus, kas alata väljastajariigi suhtes rikkumismenetlus ELTL artikkel 258 tähenduses.

Tuleb teha vahet haldusakti tunnustamise ja täitmise reeglitel. Küsimus täitmisest tõusetub siis, kui haldusakti regulatiivsuse esilepääs sõltub riigi aktiivsest tegevusest. Teatud juhtudel tähendab transnatsionaalse haldusakti tunnustamiskohustus seega ka vastuvõtjariigi kohustust

seda otsust täita, näiteks kolmandate riikide kodanike väljasaatmisotsuste puhul. Täitmisest saab vastuvõtjariik keelduda *ordre public* klausli alusel ehk olukorras, kui see ohustaks riigisisest avalikku korda. Lisaks on Euroopa Liidu õiguses derogatsiooniklauslid, mis võimaldavad liikmesriikidel transnatsionaalse haldusakti täitmisest kõrvale kalduda siis, kui see oleks vastuolus mitte üksnes riigisiseste seaduste, vaid ka rahvusvaheliste kohustustega. Kirjanduses on leitud, et on tekkinud ka n-ö täitmisreservatsiooniga transnatsionaalse haldusakti vorm, mispuhul liikmesriigil on suurem võimalus kontrollida, kas selle haldusakti täitmisest saab keelduda. Liikmesriigil tuleb hinnata otsuse täitmise kooskõla kõikide riigisiseste, Euroopa Liidu ning rahvusvahelise õiguse normidega.

Eraldi küsimus on see, kuidas peab vastuvõtjariik reageerima olukorrale, kus esialgne haldusakt on väljastajariigis kehtetuks tunnistatud või seda on muudetud. Kui vastust sellele küsimusele pole võimalik leida Euroopa Liidu õigusest, tuleb aluseks võtta vahetegu ehtsatel ja mitteehtsatel transnatsionaalsetel haldusaktidel. Esimesel puhul ollakse valdavalt arvamusel, et muutmine ja kehtetuks tunnistamine toovad kaasa toime ka vastuvõtjariigis. Mitteehtsate transnatsionaalsete haldusaktide korral on selle kehtivuse aluseks vastuvõtjariigi enda eraldiseisev otsus. Esialgse haldusakti muudatused või selle kehtetuks tunnistamine mõjutab vastuvõtjariigi õiguskorda üksnes tema enda otsuse muutmise või kehtetuks tunnistamise teel. Samas võib teatud erandlikel juhtudel ka vastuvõtjariik ise teise riigi antud transnatsionaalse haldusakti kehtetuks tunnistada. Erireeglid on enamjaolt sätestatud Euroopa Liidu määrustes ja valdkondades, mis on traditsiooniliselt kuulunud riigi suveräänsuse tuumiklasse, nagu näiteks migratsiooniõigus.

Transnatsionaalse haldusakti alusel võib tekkida oht, mis nõuab vastuvõtjariigi sekkumist. Euroopa Liidu õigusega võib vastuvõtjariigile olla antud pädevus haldusakti kehtivus peatada või kasutada teisi meetmeid. Transnatsionaalse haldusakti kehtivuse peatamine toimub üldjuhul haldusakti vormis. Eesti kontekstis on võimalik võtta ohu tõrjeks tarvitusele ka riikliku järelevalve meetmeid. Transnatsionaalsete toote- ja müügilubade puhul tuleb nii nende kehtivuse peatamisel kui ka järelevalve raames võetavate meetmete puhul arvestada sellega, et liikmesriigid on tihti hõlmatud detailselt reguleeritud valdkondlikku järelevalve süsteemi, kus nende iseseisev otsustamispädevus on Euroopa Liidu õigusega piiratud.

Euroopa Kohtu praktikas on reegliks see, et isikul tuleb koormavaid akte vaidlustada selle õiguskorra kohtus, mille haldusorgan vastava akti andis. Ka rahvusvahelise õiguse riigi immuniteedi põhimõtte kohaselt on riikidel keelatud teiste riikide riigivõimu akte enda kohtutes kontrollida. Koormava transnatsionaalse haldusakti vaidlustamiseks, samuti siis, kui isiku õigusi on transnatsionaalse haldusaktiga rikutud või talle on tekitatud kahju, tuleb pöörduda

väljastajariigi kohtusse. Kui haldusotsuse täitmine vastuvõtjariigis pole toimunud korrektselt, aga ka siis kui referentsotsuste puhul on soodustava haldusakti tunnustamisest keeldutud, saab isik pöörduda vastuvõtjariigi kohtusse, kuna tegemist on vastuvõtjariigi avaliku võimu teostamisega. Vastuvõtjariigis saab isik taotleda ka esialgset õiguskaitset.

Ka Eestil on Euroopa Liidu liikmesriigina olnud kohustus sobitada oma õiguskorda transnatsionaalse haldusakti kontseptsioon. Esmalt seondub see Eesti kohustusega võtta üle vastavasisuline valdkondlik Euroopa Liidu õigus. Üle on tulnud võtta sekundaarõigusaktides toodu, mille kohaselt peab teiste liikmesriikide antud transnatsionaalseid haldusakte tunnustama nii nagu Eesti oleks need otsused ise teinud ja hoiduma uue menetluse algatamisest, et reguleerida sama küsimust. Liiklusseaduse ja juhilubade direktiivi 2006/126/EÜ, samuti ravimiseaduse ja ravimidirektiivi 2001/83/EÜ omavahelistest erinevustest nähtub, et seda pole alati tehtud täielikult kooskõllalisel viisil.

Üks suurimaid muudatusi, mille transnatsionaalse haldusakti instituut on Eesti halduskorda toonud, seisneb kaalumise- ja otsustuspädevuse kaotuses üksikjuhtumi tasandil. Nii ei ole Eesti haldusorganil teise liikmesriigi poolt antud ehtsa transnatsionaalse haldusakti puhul ise võimalik uut vastavasisulist haldusotsust teha. Mitteehtsate transnatsionaalsete haldusaktide puhul on Eesti haldusorgani kaalutusõigus tunnustamisotsuse tegemisel sisuliselt redutseerunud nullini.

Eelnev ei tähenda tingimata seda, et on vaja muuta seniseid haldusõiguse üldseaduseid. Eestil on suuresti säilinud menetluslik autonoomia transnatsionaalsete haldusaktidega seonduva õiguse kohaldamisel. Näiteks on riigisisene õigus endiselt määrav, sätestamaks haldusakti õigusvastasuse konkreetsed tagajärjed. Teisalt on transnatsionaalne haldusakt eraldiseisev Euroopa Liidu õiguse instituut, mistõttu ei saa teise riigi antud transnatsionaalset haldusakti subsumeerida HMS § 51 alla, kuigi sel võib olla samaväärne mõju Eesti riigisisese haldusaktiga. Riigisiseseid haldusmenetluse sätteid võib olla tarvis Euroopa Liidu õigusega kooskõllaliliselt tõlgendada. Näiteks kuigi üldreeglina toimub transnatsionaalse haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine vastavalt liikmesriigi riigisisesele õigusele, siis tihti ei kattu Euroopa Liidu seadusandluses toodud sõnastus Eesti riigisisese õiguse mõistetega. Siin tuleb esmalt tuvastada, millised on kontseptsiooni erinevad aspektid Euroopa Liidu õiguses ja seejärel leida nendele võimalikult täpne vaste riigisisesest õigusest. Riigisisese õiguse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega tuleb jätta riigisisene õigus kohaldamata ning lähtuda Liidu õiguses sätestatust. Sellisel viisil toimides suudab kehtiva haldusmenetluse seaduse regulatsioon katta transnatsionaalse haldusakti instituudi erinevaid aspekte.

Oluline on tunnetada ka konteksti, mille raames on transnatsionaalne haldusakt kui õigusinstituut välja arenenud. Liikmesriigid on integreeritud Euroopa Liidu haldusvõrgustikesse, kus on võetud eesmärgiks vähendada erinevusi ja rõhuda sarnasustele. Riigisisised halduskorrad rajanevad samas jätkuvalt traditsioonilisel haldusõigusdogmaatil, millel on nii ajaloolistel kui ka kultuurilistel põhjustel tihti sama palju erinevusi kui sarnasusi. Tuleb arvestada sellega, et Euroopa Liit on ääretult mastaapne ühendus, hõlmates hetkel 28 liikmesriigi õiguskordasid. Isegi kui riigil on kohustus tunnustada teise riigi otsust, peab talle jääma võimalus tõrjuda selle mõju enda territooriumil, et kaitsta olulisi riigisiseseid huve nagu näiteks avalikku korda. Üldiselt on aga igas elusfääris optimaalseks lahenduseks tasakaal. Liikmesriikidel peab säiluma oma suveräänsuse tuum ja mitmekülgsus, teisalt ei tohi seetõttu liialt häiruda Euroopa Liidu efektiivne toimimine.

Traditsiooniliselt peaks iga haldusotsus olema tasakaalupunktiks avalike ning üksikisiku huvide vahel. Transnatsionaalsete haldusaktidega seonduv on aga keeruline sidemete võrgustik. Lisandub täiendav, uue kvaliteediga riikidevaheline tasand. Olulist rolli mängivad riikide omavahelised suhted: tuleb arvestada nii otsuse teinud kui ka seda otsust tunnustava liikmesriigi huvidega. Pidades silmas Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid, ei tohi riigid seista üksnes iseenda eest, vaid peavad edendama ka ühiseid huve. Samuti ei tohi Euroopa Liidu õiguse mõjulepääs olla takistatud. Kõikide nende aspektide keskel ei saa unustada, mida haldusakt endast sisuliselt kujutab – tegemist on riigipoolse loa, käsu või keeluga, millel on mõju üksikisikule. Nii peavad muude aspektide seas säilima esiplaanil üksikisiku õigused.

The Transnational Administrative Act in Estonian and European Union Law

Abstract

Traditionally, the validity of an administrative act as well as the administrative legal order of a state have been bordered by the territory thereof. Territorial jurisdiction is a manifestation of the sovereignty of the state. Every state has the right to establish obligatory rules, or laws, within its boundaries and to establish these as binding for persons or facts. The starting and end-point of the chain of democratic legitimation have been contained within the same state. In addition, the state's monopoly of force, the opportunity to enforce its regulation, shall not expand beyond its borders. The territoriality principle of administrative law demands that a state must respect the territory of other states and contain its jurisdiction within its own boundaries. The principle of state immunity demands that every state should be allowed to enact its own sovereign powers within its jurisdiction - no other state can intervene within the legal order of another. This is a precondition of the peaceful cohabitation of different sovereign states.

However, developments on the international and especially European Union level, in the first case dating back as far as the 19th century, have drastically changed how these traditional legal concepts are seen today. The administrative legal orders of states, which were once strictly self-contained, have opened themselves up to influences stemming from outwards. Considering this, the principle of territoriality and the concept of sovereignty of a state have developed well beyond their initial meaning. A common pattern seen within more recent legal writings, is that the concept of sovereignty is usually characterized with an emphasis on the dependence of states to one another or to an international organization. Especially in the European Union, administrative co-operation between the member states is becoming more prevalent, which also makes it increasingly hard to see the states as single entities working independently, rather than members of a tightly interconnected administrative network. The so-called "*Europeanisation*" of the administrative legal orders of member states have also brought along the obligation, due to the bounding powers and primacy of European Law, to implemented concepts of European Union law within their own legal orders. The transnational administrative act is an example of this. By signing and ratifying the Treaty of Accession 2003 to the European Union, Estonia inevitably gave a part of its sovereignty to the European Union and agreed to respect the obligations arising from the legal order of the European Union. Estonian as a member state of the European Union inevitably has the obligation to "fit" this concept within its own legal order, whether it be by implementing or duly applying relevant European Law.

The topic of transnational administrative acts has seldom been dealt with in Estonian legal writing, the two exceptions being Ivo Pilving's doctoral thesis from 2006 and a segment written by Vallo Olle and Triinu Rauk published in the book "Recognition of Foreign Administrative Acts" in 2016. Also, prevalent case law has yet been established. It has, however an increasingly important and practical value for the administrative organs as well citizens of Estonia, as these are questions deeply ingrained in day-to-day life. The relevance of this topic can also be seen from the media.

There is a lack of a comprehensive analysis regarding the different aspects of this topic in Estonian legal writing. The different connections this institute might have within the Estonian legal order have not been explored. The aim of this paper is therefore to establish the meaning of the transnational administrative act and its influence on the Estonian administrative law order. This is done by focusing on the main theoretical aspects and well as problems regarding transnational administrative acts, meanwhile positioning the concept within the Estonian legal order. Two "levels" must also be considered, the national legal order as well as that of the European Union, keeping in mind that both levels combine into a greater and complex network.

This paper primarily analyses the concept of the transnational administrative act solely as an institute of European Union law. However, the term *transnational administrative act* can also refer to decisions belonging to the sphere of international law. Differences between the two spheres are substantial. To frame the scope of this paper, a rational decision has been made to analyse this issue only in the context of the European Union.

Although the transnational administrative act is an act of a sovereign state, it is, in its essence, the outcome of the implementation of European Union law. The transnational administrative act has been seen both as a manifestation of the indirect enforcement of European Union law as well as a link in the chain of a complex composite administrative procedure, which is carried out in co-operation with different member states and in some cases the institutions of the European Union. The level of interaction that the member states engage with one another is usually dependant on the conditions set out in European Union law. It is difficult to establish the transnational administrative act solely as the manifestation on one of these forms, nor is it usually necessary. On the other hand, it is important to distinguish transnational administrative acts from other forms of decisions issued within the framework of the European Union which are not found in national law. This is one of the reasons why the term transnational administrative act should be given a meaning and characteristics.

The term *transnational administrative act* or *der transnationaler Verwaltungsakt* first appeared in German administrative law scholarship in the beginning of the 1990s. At that point the

concept was described as the execution of a state's powers that has a legal effect extending beyond the borders of that state. To this date, a uniform and exact definition of the term has not been agreed upon in legal writing, yet the trans-boundary quality or effect has remained a constant characteristic when defining transnational administrative acts. Some scholars even argue that the correct term would be *trans-boundary administrative acts*. Even greater difficulties emerge when trying to find a uniform definition for the term *administrative act* that would be applicable for the entire European Union and its member states.

It has been suggested that the most accurate way to analyse issues regarding transnational administrative acts is to consider it a separate institution of European Union law. Distinctive characteristics of the transnational administrative act include it being a decision of the state. This helps distinguish the institute from supranational decisions made by the authorities of the European Union, especially the Commission. The decision must also be made by an administrative authority of the executive branch of a state. For this reason, it is usually agreed upon, that decisions issued within systems of certification and accrediting, in other words certifications, are not considered transnational administrative acts. Disputed characteristics include the intent to produce legal effects outside the territory and whether the term only applies to single-case decisions or not. The essential characteristic of transnational administrative acts, is however, it's ability to produce effect beyond the border of the issuing state. The trans-boundary effects of an administrative act can arise in three ways, depending on whether it is directed to a person, an authority or a legal consequence. In terms of the European Union, it is proposed, that union-wide bounding powers, validity and the capacity to produce legal effects are also essential traits of the transnational administrative act. Considering the Estonian legal order, a transnational administrative act can have the same characteristics as the Estonian administrative act *haldusakt* as stated in § 51 of the Administrative Procedure Act (*haldusmenetluse seadus*). When Estonia is in the position of the receiving state, in other words obligated to process a transnational administrative act issued by another member state, it is neither necessary, nor in many cases possible to subsume the administrative decision under the definition provided for the Estonian *haldusakt* and should instead be handled as a separate concept of European Union Law.

Transnational administrative acts should be seen separately from other forms of transnational administrative activity, a sphere of law also referred to as trans-border administrative action or international administrative law. In terms of the European Union, administrative cooperation can be referred to. Questions concerning the authenticity, administrative assistance, exchange of information between member states as well as home country-control provisions fall within

this category. Generally, both real as well as procedural administrative measures belong to this subtype, when they possess trans-boundary effects. There is a connection between the concept of transnational administrative acts and transnational administrative actions in that the latter is usually needed to ensure the recognition and enforcement of the former. It should also be emphasized, that the guiding idea governing the interaction between the member states is the principle of sincere loyal cooperation stemming from article 4 (3) of the TEU.

The concept of the transnational administrative act is deeply rooted in the principle of mutual recognition. In the case of transnational administrative acts, this is manifested in the obligation of one state to recognize the administrative decision of another state as valid and binding. The state's loss of sovereignty expressed in the inability to decide independently whether to accept the effects of an administrative decision of another state within their territory, as well as the insufficient legitimation of the transnational administrative act, make a great level of trust between the member states, also sincere and loyal cooperation, essential for the system of mutual recognition to remain functioning. This trust can be secured, for example, by establishing information exchange platforms that would enable member states to engage with one another. Also, the system of mutual recognition is largely based on idea that a decision of one state is at least comparable to a national decision of another state regarding the same issue. To ensure this, the European Union must harmonize sector-specific substantial law. Standardized documents can also help contribute to mutual trust.

Without a common goal, it is hard to justify the will of a member state to accept the decision of another. The principle of mutual recognition provides the opportunity for member states to engage in the common market and be a part of its increasing integration. What is more, the common market has been considered the main area on application of the transnational administrative act. Benefiting from this are also private persons, who can freely use the basic freedoms of the European Union. The transnational administrative act is therefore a measure which helps realize the basic freedoms of the European Union.

On the other hand, the principle of mutual recognition can obligate the state to recognize onerous decisions of other member states. The scope of application of the transnational administrative act has expanded into the traditional area of freedom, justice and security, in other words, the former third pillar of the European Union. This indicates that the principle of mutual recognition, which once was prominent only in the common market and seen as the so-called integration-engine of the economy of the European Union, has established itself as a general principle governing many areas regarding the functioning of the European Union.

On the other hand, one cannot overlook the level of the single state, its national legal order and traditional concepts of administrative and state law. The concept of sovereignty is still seen as one of the basic traits of statehood. The transnational administrative act has validity in all member states of the European Union and in the case of real or genuine transnational administrative acts, such effect is automatic. The validity and effectiveness of an act require an affirmation within the legal order of the accepting state. Due to the primacy and in some cases direct applicability of European Union law, the expansion of the validity of the transnational administrative act into other Member States' territories can also be based on the provisions thereof. There is a common understanding in legal scholarship that the normative basis for the validity of the transnational administrative act can lie either within a European Union regulation or a national law implementing the provisions of a directive. It is also agreed upon that the validity of the transnational administrative act cannot expand onto the territory of another state based on the legislation of the issuing state.

The term *recognition* does not exclusively imply a traditional *exequatur*-proceeding. In the context of this thesis, it describes the different mechanisms how an administrative act of one State obtains legal effect, validity and binding powers in other Member States. By differentiating these mechanisms, transnational administrative acts can be classified as genuine or non-genuine. In the first case, the administrative decision obtains validity in other member states based on the transnationality model and in the second case, according to the model of reference decisions, as proposed by G. Sydow. In both cases, all other member states have an obligation to accept the validity and binding powers of an administrative act of another state. The validity of genuine transnational administrative acts is however automatic, whereas a constitutive or explicit recognition decision by the host member state is needed for the non-genuine subtype. The transnationality of the genuine transnational administrative act is expressed also by the automatic expansion of its validity beyond the borders of the issuing state, whereas for the non-genuine subtype it is solely of procedural and inhibiting nature. The host member state is obligated to take the initial decision object to recognition into account. It cannot issue an additional transnational administrative act concerning the same facts, nor can it evaluate the lawfulness of the transnational administrative act of another state.

Here the most prominent effect of the transnational administrative act on the national administrative order can be seen, the loss of sovereignty. The authorities of the receiving state have been omitted from the possibility to decide whether a specific act has effect on their territory. In case of the reference decision, the discretionary powers of an administrative authority, when issuing a recognition decision, have basically been nullified.

There are however some exceptions to the obligation to recognize the transnational administrative act issued by another Member State. Instances of this kind are seldom and must be set out in European Union law. In the case of reference decisions, or in other words, non-genuine administrative acts, it is possible, that an explicit ground therefor has been set out in the legislative act based on which the transnational administrative act is issued.

As previously stated, the accepting or host member state cannot evaluate the lawfulness of the transnational administrative act. Material and procedural errors made during the issuance procedure of the transnational administrative do not affect its validity, nor do they provide a basis for the refusal of the recognition of a transnational administrative act issued by another Member State. The lawfulness of the transnational administrative act can be determined only in accordance with the law based on which it was issued. National legislation implementing the provisions of a directive as well as a European Union regulation can provide a ground therefor. National law regarding issues not regulated by European Union law must also be considered. As previously stated, the transnational administrative act issued by one state does not necessarily align with the definition set out in the national law of another state. The potential differences between the domestic legal orders as well as the ruling legal dogmatics of Member States illustrate the difficulties arising when relying solely on the host state's legislation. In conclusion, only the administrative authorities and courts of the state who issued the transnational administrative act can judge the lawfulness of such act. However, the former does not concern the recognition decisions issued by the host state within the framework of reference decisions, as the former is a national administrative act of that state.

In both the case practise of the European Court of Justice as well as legal scholarship, the voidness of an administrative act has been established as ground that the host state can rely upon for the refusal of the recognition of a transnational administrative act. The errors of the decision must, however, be manifest and serious for it to be considered void.

Any disputes arising between the member states must be dealt with in cooperation with one another, while keeping the principle of loyalty in mind. When a member state refuses to recognize a transnational administrative act, in many cases the European Union legislation according to which the decision was issued, also provides the regulation for a so-called dispute settlement proceeding. Such proceedings usually include the participation of all relevant member states and in many cases the institutions of the European Union as well. When a common understanding is not reached, then it is possible that the final deciding powers are granted to the European Commission. When conflict arises, yet the previously described procedure is not set out in law, the initial reaction should also be to try to settle it in cooperation

with other states. The host state might address the issuing state both formally and informally to request information or reasoning regarding the act in question, as well as ask for the initial transnational administrative act to be brought in compliance with the law. As a final measure, the host state can apply to the Commission and bring attention to the potential unlawful conduct of the issuing member state. The Commission has discretionary powers to initiate an infringement procedure in accordance with article 258 of the TFEU against the issuing member state.

Rules regarding the recognition and the enforcement of the transnational administrative act should be considered separately. Questions regarding the enforcement of a transnational administrative act arise when its legal effect in the host member state is dependant on the measures taken by the latter. The obligation to recognize a transnational administrative act can therefore be accompanied by the obligation to enforce the decision. This is the case, for example, with expulsion decision of third country nationals in the Schengen area. The *ordre public* clause can give ground for the host state to derogate from enforcing a transnational administrative act on its territory. Some authors even suggest that a new type of transnational administrative act has emerged – the transnational administrative act under reservation of enforcement. Administrative decisions falling within this category provide the host state with a wider scope of discretion regarding its enforcement than with other transnational administrative decision.

Problems also arise when the initial transnational administrative act has either been revoked, annulled or altered by the issuing member state. It has been proposed by H. Wenander, that if the relevant European Union law does not explicitly constitute the effect that this has on the other Member States, the distinction between genuine and non-genuine transnational administrative acts can provide clarity. In the former case, it is generally agreed upon that the alterations or revocation of the initial act has legal consequences for other member states as well. Regarding non-genuine transnational administrative acts, it is important to keep in mind that a separate recognition decision by the host state is needed for the decision to have effect in the host state. Any changes made to the initial transnational administrative act therefore have influence within the host state only when alterations are made to the recognition decision. Under certain conditions, the revocation of a transnational administrative act can also be undertaken by the receiving state. This is the case with areas of law traditionally belonging to the essential core of a state's sovereignty, such as migration law.

As established, the transnational administrative act has legal effects on the territory of the host state. Intervention by the authorities of the host state might be required to eliminate threats to

public order that arise from activities carried out based on a transnational administrative act. In some cases, relevant European Union legislation can enable the host state to suspend the legal effects of a transnational administrative act on its own territory or use other measures. The suspension of the act takes place in the form of an administrative act. In the context of the Estonian legal order, questions concerning state supervision, as laid out primarily in the Law Enforcement Act, can arise. However, especially in areas of law regarding product authorizations, member states are often integrated in a sector-specific supervisory network, which are heavily regulated and tightly integrated. This should be kept in mind when implementing measures that inhibit the effect of the transnational administrative act.

It is important not to forget the essential function of an administrative act – this single act of a state has the most impact on the rights of the private person. The interests of the latter should always remain manifest. An unlawful transnational administrative act can infringe the rights of a person. The refusal of a beneficial transnational administrative act is regarded as an onerous measure. The enforcement of an onerous transnational administrative act also infringes the rights of a person. In these cases, a person must have the opportunity to protect their rights. Principally, the person might have the right to submit an administrative challenge to the relevant authority of the state having issued the transnational administrative act (in case such an opportunity is provided in the national law of the relevant state), but they should have the right of recourse to the court of such state. The transnational administrative act is a manifestation of the sovereign state powers of the issuing state. The principle of immunity of international law prohibits the host state from giving judgement thereupon. The administrative courts of a state are competent to adjudicate over the lawfulness of the conduct of an administrative authority of the same state. Also, the courts most competent to judge the implementation of law are usually those who are the most familiar with it. However, when the transnational administrative act has not been enforced lawfully by the authorities of the host state or when the host member state has refused to recognize the transnational administrative act, it is also possible to apply to the courts of the host state, as both cases are considered manifestations of powers of the host state. Such opportunities are provided by Estonian legislature as well.

Traditionally, administrative acts have been a balancing point between public and private interests. The transnational administrative act goes beyond this. In the case of the transnational administrative act, a new, international or European layer is added. The relationships and interests of Member States with each other as well as the Member States and the European Union should be kept in mind. The act itself is often issued and recognized within a framework of complicated and intertwined interests. Considering the principles of European Union law,

Member States should further not only its own interests, but also those of the European Union. On one hand, the national administrative law orders of the member states still rely heavily on their traditional legal dogmatic, shaped by historic as well as cultural aspects and which often have as many differences as similarities with one another. On the other hand, the Member States are integrated in a tight administrative network, where there is a tendency to emphasize cooperation and similarities, not the differences between the member states. As with most things in life, the most optimal solution is balance. The member states must retain the core of their sovereignty as well as diversity, yet the effective functioning of the European Union should not be disrupted.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. R. Alexy. Zum Begriff des Rechtsprinzips. – Rechtstheorie. 1979/1, S. 59–87.
3. R. Alexy. Zur Struktur der Rechtsprinzipien. – B. Schiller, P. Koller, B.-Ch. Funk. Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts. Wien: Verlag Österreich 2000.
4. J. Barnes (Ed.). Transforming Administrative Procedure. Seville: Global Law Press 2008.
5. J. Becker. Der transnationale Verwaltungsakt. – Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl) 2001, S. 855–866.
6. J. Bergmann. Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos 2012.
7. G. Buchholz. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts. Legitimation „anerkenngsbasierter“ Transnationalität in der EU. – Neues Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2016, S. 1353–1358.
8. E. Chiti, B. G. Mattarella (Eds.). Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison. London: Springer 2011.
9. T. v. Danwitz. Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin: Springer 2008.
10. Eesti liiklusregistris teistes Euroopa Liidu riikides väljastatud juhilubade registreerimine. – <http://www.oiguskantsler.ee/et/eesti-liiklusregistris-teistes-euroopa-liidu-riikides-v%C3%A4ljastatud-juhilubade-registreerimine> (12.04.2017).
11. European Commission. EudraLex. The rules governing medicinal products in the European Union. Pharmaceutical legislation on notice to applicants and regulatory guidelines for medicinal products for human use. Vol 2 – Notice to applicants and regulatory guidelines for medicinal products for human use. Vol 2A – Procedures for marketing authorisation. Chapter 2 – Mutual Recognition. Rev 5. ENTR/F2/SM(2007). – https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-2/a/vol2a_chap2_2007-02_en.pdf (25.04.2017).
12. A. S. Gerontas. Deterritorialization in Administrative Law. Exploring Transnational Administrative Decisions. – Columbia Journal of European Law 2013/3 (19), pp. 423–468.
13. A. S. Gerontas. Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns. Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2011.
14. H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press: Oxford 2011.

15. H. C. H. Hofmann; A. H. Türk (Ed.). Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar 2009.
16. H. C. H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (et al.). ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Book III – Single Case Decision-Making. – http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (10.03.2017).
17. J. Hoffmann. Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund. Berlin: Duncker & Humbolt 2004.
18. G. Jellinek. Allgemeine Staatslehre. Bd 3. Berlin: O. Häring 1914. – <https://archive.org/stream/allgemeinestaats00jelliala#page/740/mode/2up> (20.03.2017).
19. S. Kadelbach et al. Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Rostock vom 4. bis 7. Oktober 2006. Berlin: de Gruyter 2007.
20. T. Kemper. Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht. – Natur und Recht 2012/11 (34), S. 751–758.
21. G. Krenzler, C. Herrmann, M. Niestedt (Hrsgs.). EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht. München: C. H. Beck 2016.
22. F. Lafarge. Enforcement of Administrative Decisions Between Member States under EU Law, From Exequatur to Automaticity?). – https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/marin/Marin_Lafarge.pdf (06.03.2017).
23. L. d. Lucia. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. – Review of European Administrative Law 2012/2 (5), pp. 17–45.
24. L. d. Lucia. Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris). – Review of European Administrative Law. 2012/1 (5), pp. 43–77.
25. Ü. Madise jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
26. M. Maduro, K. Tuori, S. Sankari (Eds.). Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking. Cambridge: Cambridge University Press 2014.
27. T. Maunz, G. Dürig (Hrsgs.). Grundgesetz. Kommentar. Bd III. München: C. H. Beck 2016.
28. H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18. Aufl. München: C. H. Beck 2011.
29. W. Meng. Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht. Springer: Berlin 1994.

30. J. Rodriguez-Arana Munoz (Ed.). Recognition of Foreign Administrative Acts. Cham: Springer International Publishing 2016.
31. R. Narits. Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandri-euroopaliku õiguskultuuri ja *common law* kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes. – Riigikogu Toimetised (RiTo) 2008/17, lk 85–97.
32. Maanteeamet peab Euroopa Majanduspiirkonna riigis väljastatud juhiloa vajadusel vahetama Eesti juhilubade vastu. – <http://www.oiguskantsler.ee/et/maanteeamet-peab-euroopa-majanduspiirkonna-riigis-v%C3%A4ljastatud-juhilaod-vajadusel-vahetama-eesti> (12.04.2017).
33. V. Neßler. Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. – Neues Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, S. 863–866.
34. C. Ohler. Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2005.
35. F.-J. Peine. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2014.
36. I. Pilving. Ametiabi. – Juridica 2015/III, lk 177–183.
37. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikool: Õigusteaduskond 2006.
38. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. – https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/61/CoE_Committee_of_Ministers_Rec_2004__20__EN.pdf (10.03.2017).
39. M. Reinik. Soome juhiloa vahetamine nõuab rahvusvahelist pingutust. – Postimees 10.10.2016. – <http://tarbija24.postimees.ee/3859159/soome-juhiloa-vahetamine-nouab-rahvusvahelist-pingutust> (30.04.2017).
40. M. Ruffert. Der transnationale Verwaltungsakt. – Die Verwaltung 2001 (34), S. 453–485.
41. M. Ruffert. Rechtsprechungsanalyse. Verwaltungsrecht im Europäischen Verwaltungsverbund. – Die Verwaltung 2015 (48), S. 547–572.
42. M. Ruffert. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts. Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL) 2011/5. – <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1087> (21.04.2017).

43. H. C. Röhl. Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht: Zur Entwicklung einer neuen Europäischen Verwaltungsstruktur. Berlin: Springer 2000.
44. C. Ryngaert. Jurisdiction in International Law. Oxford: Oxford University Press 2016.
45. E. Schmidt-Aßmann. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. – Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1993, S. 924.
46. E. Schmidt-Aßmann. The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship. – German Law Journal 2008/11 (9), p. 2061–2079.
47. E. Schmidt-Aßmann. Verwaltungsrechtliche Dogmatik: Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben. Tübingen: Mohr Siebeck 2013.
48. M. Schwarz. Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2016.
49. F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine. – Juridica I/2017, lk 27–41.
50. J. Schwarze. Europäisches Verwaltungsrecht. Bd I und II. Baden-Baden: Nomos 1988.
51. U. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.). Verwaltungsverfahrensgesetz. Komm. 8. Aufl. München: C. H. Beck 2014.
52. G. Sydow. Europäisierte Verwaltungsverfahren. – Juristische Schulung (JuS) 2005/3, S. 202–208.
53. G. Sydow. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union: zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck 2004.
54. M. Torga. Kohalduva õiguse ja selle sisu kindlakstegemine rahvusvahelistes eraõiguslikes vaidlustes. – Juridica 2014/V, lk 406–416.
55. L. Velsker. Suurbritannia saatkond pärib aru: miks välisriigi juhiloa enam Eestis ei kehti? – Postimees 12.03.2017 – <http://www.postimees.ee/4043079/suurbritannia-saatkond-parib-arumiks-valisriigi-juhiloa-enam-eestis-ei-kehti> (30.04.2017).
56. E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu: Õigusteaduskond 2005.
57. H. Wenander. Recognition of Foreign Administrative Decisions. Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2011 (71), pp. 755–785.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti Vabariigi seadused

58. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 12.07.2014, 29.
59. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.
60. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
61. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267 ... 07.04.2017, 7.
62. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 13.04.2016, 4.
63. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 25.10.2016, 5.
64. Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 02.12.2016, 6.
65. Krediitiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 23.03.2017, 7.
66. Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261 ... RT I, 03.01.2017, 18.
67. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 19.03.2015, 51.
68. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 10.11.2016, 11.
69. Meditsiiniseadme seadus. – RT I 2004, 75, 520 ... RT I, 01.12.2015, 5.
70. Ravimiseadus. – RT I 2005, 2, 4 ... RT I, 04.05.2016, 4.
71. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 17.12.2015, 76.
72. Toote nõuetele vastavuse seadus. – 2010, 31, 157 ... RT I, 01.07.2016, 14.
73. Tööstusheite seadus. – RT I, 16.05.2013, 1 ... RT I, 05.07.2016, 23.
74. Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 03.01.2017, 6.
75. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus. – RT I 2008, 30, 191 ... RT I, 30.12.2015, 6.
76. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 03.01.2017, 16.

Eesti Vabariigi määrused

77. Majandus- ja taristuministri 27.02.2015 määrus nr 17 „Liftile ja selle ohutusseadisele ning nende vastavushindamisele esitatavad nõuded“. RT I, 03.03.2015, 4 ... RT I, 18.03.2016, 3.
78. Sotsiaalministri 18.02.2005 määrus nr 29 „Ravimi müügiloa andmise ja müügiloa uuendamise taotlemise ja taotluse menetlemise ning Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi pädeva asutuse hinnangu tunnustamise tingimused ja kord“. – RTL 2005, 23, 314 ... RT I, 12.07.2012, 5.

79. Sotsiaalministri 15.06.2005 määrus nr 77 „Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis prooviatori kvalifikatsiooni omandamist tõendavate dokumentide loetelu ja kvalifikatsiooni vastavuse hindamise kord“. – RTL 2005, 69, 967 ... RT I, 29.10.2013, 15.
80. Vabariigi Valitsuse 12.12.2004 määrus nr 254 „Meditšiiniseadme vastavushindamise kord“. – RT I 2004, 85, 581 ... RT I, 07.12.2010, 10.
81. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011 määrus nr 50 „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise, talle juhtimisõiguse andmise kord ja juhiloa vormid ning nõuded eksamisõidukitele“. – RT I, 28.06.2011, 18 ... RT I, 14.06.2016, 15.

Rahvusvahelised ja välisriikide õigusaktid

82. Euroopa Liidu lepingu (ELL) ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) konsolideeritud versioonid. – ELT L C 83, 30.03.2010, lk 1–388.
83. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT L C 326, 26.10.2012, lk 391–407.
84. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 ... RT II 2010, 14, 54.
85. Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. – RT II 2004, 3, 8.
86. Verwaltungsverfahrensgesetz. – <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (10.03.2017).

Euroopa Liidu määrused

87. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97, 27. jaanuar 1997, uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta. – EÜT L 43, lk 1–6 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 18, lk 244–249, konsolideeritud versioon 01997R0258-20090807).
88. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 726/2004, 31. märts 2004, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaarravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning

millega asutatakse Euroopa ravimiamet. – ELT L 136, lk 1—33 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 34, lk 229–261, konsolideeritud versioon 02004R0726-20130605).

89. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1987/2006, 20. detsember 2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist. – ELT L 381, lk 4—23 (konsolideeritud versioon 02006R1987-20070117).

90. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 765/2008, 9. juuli 2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93. – ELT L 218, lk 30—47 (02008R0765-20080813).

91. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – ELT L 243, lk 1—58 (konsolideeritud versioon 02009R0810-20160412).

92. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2009, 21. oktoober 2009, taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 309, lk 1—50 (konsolideeritud versioon 02009R1107-20140630).

93. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 182/2011, 16. veebruar 2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes. – ELT L 55, lk 13—18 (konsolideeritud versioon 02011R0182-20110228).

94. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 528/2012, 22. mai 2012, milles käsitletakse biotsiidide turul kättesaadavaks tegemist ja kasutamist (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 167, lk 1—123 (konsolideeritud versioon 02012R0528-20140425).

95. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud). – ELT L 269, lk 1—101 (konsolideeritud versioon 02013R0952-20161224).

96. Nõukogu määrus (EÜ) nr 116/2009, 18. detsember 2008, kultuuriväärtuste ekspordi kohta. – ELT L 39, lk 1—7 (konsolideeritud versioon 02009R0116-20090210).

97. Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, 5. mai 2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks. – ELT L 134, lk 1—269 (konsolideeritud versioon 02009R0428-20161116).

Euroopa Liidu direktiivid

98. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/82/EÜ, 6. november 2001, veterinaarravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. – EÜT L 311, lk 1—66 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 27, lk 3—68, konsolideeritud versioon 02001L0082-20090807).

99. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ, 6. november 2001, inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. – EÜT L 311, lk 67—128 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 27, lk 69—130, konsolideeritud versioon 02001L0083-20121116).

100. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/39/EÜ, 21. aprill 2004, finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ. – ELT L 145, lk 1—44 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6 kd 7, lk 263 – 306, konsolideeritud versioon 02004L0039-20110104).

101. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, lk 22—142 (konsolideeritud versioon 02005L0036-20160524).

102. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul. – ELT L 376, lk 36—68 (konsolideeritud versioon 02006L0123-20061228).

103. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/126/EÜ, 20. detsember 2006, juhilubade kohta (uuestisõnastamine). – ELT L 403, lk 18—60 (konsolideeritud versioon 02006L0126-20150515).

104. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll). – ELT L 334, lk 17—119 (konsolideeritud versioon 02010L0075-20110106).

105. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 176, lk 338—436 (konsolideeritud versioon 02013L0036-20150101).

106. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/33/EL, 26. veebruar 2014, lifte ja lifti ohutusseadiseid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 96, lk 251—308 (konsolideeritud versioon 02014L0033-20140418).

107. Nõukogu direktiiv 93/42/EMÜ, 14. juuni 1993, meditsiiniseadmete kohta. – ELT L 169, lk 82 – 123 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13 kd 12, lk 82–124).

108. Nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ, 28. mai 2001, kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikuse tunnustamise kohta. – EÜT L 149, lk 34—36 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19 kd 4, lk 107-109).

109. Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, 16. märts 2010, vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel. – ELT L 84, lk 1—12 (konsolideeritud versioon 02010L0024-20100420).

110. Nõukogu direktiiv 2011/16/EL, 15. veebruar 2011, maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 64, lk 1—12 (konsolideeritud versioon 02011L0016-20150105).

Euroopa Liidu muud aktid ja mittesiduvad dokumendid

111. Commission interpretative communication on Community driver licencing, (2002/ C 77/03). – ELT L C 77, pp. 5–23.

112. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 9. juuli 2008 otsus nr 768/2008/EÜ toodete turustamise ühise raamistiku kohta. – ELT L 218, lk 82–128.

113. Inimeste tervisele võimaliku tõsise ohu määratlemise suunis seoses direktiivi 2001/83/EÜ artikli 29 lõigetega 1 ja 2 märts 2006 (2006/C 133/05). – ELT L C 133, lk 5–7.

114. Komisjoni ettepanek, 10.01.2017, KOM(2016) 824 (lõplik) – 2016/0403 (COD) „Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa teenuste e-kaart ja sellega seotud haldusvahendid“.

115. Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 520/2012, 19. juuni 2012, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 726/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2001/83/EÜ sätestatud ravimiohutuse järelevalve toimingute tegemise kohta. – EÜT L 159, lk 5–25.

116. Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, 16.6.1999, KOM(1999) 299 (lõplik) „Vastastikune tunnustamine seoses ühtset turgu käsitleva tegevuskava järelmeetmetega“.

117. Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile, 21.02.2006, KOM (2006)73 (lõplik) „Süüdimõistvate kohtuotsuste järgne õiguste äravõtmine Euroopa Liidus“.

118. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. KOM(85) 310 endg. 14. Juni 1985. Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. – http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf (17.04.2017).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Kohtu lahendid

- 119. EKo 41/74 *Van Duyn vs. Home Office*.
- 120. EKo 120/78 *Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*.
- 121. EKo 148/78 *Pubblico Ministero vs. Ratti*.
- 122. EKo C-15/85 *Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. Commission of the European Communities*.
- 123. EKo C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*.
- 124. EKo C-193/94 *Sofia Skanavi vs. Konstantin Hryssanthakopulose*.
- 125. EKo C-202/97 *Fitzwilliam Executive Search Ltd v Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen*.
- 126. EKo C-371/01 *Pfeiffer jt*.
- 127. EKo C-476/01 *Kapper*.
- 128. EKo C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*.
- 129. EKo C-503/03 *Komisjon vs. Hispaania*.
- 130. EKo C-329/06 ja C-343/06 *Wiedemann vs. Land Baden-Württemberg ja Peter Funk vs. Stadt Chemnitz*.
- 131. EKo C-452/06 *Synthon BV vs. Licensing Authority of the Departement of Health*.
- 132. EKo C-321/07 *Schwarz*.
- 133. EKm C-445/08 *Wierer*.
- 134. EKo C-204/09 *Flachglas Torgau*.
- 135. EKo C-184/10 *Grasser*.
- 136. EKo C 224/10 *Apelt*.
- 137. EKo C-467/10 *Akyüz*.

Eesti kohtulahendid

138. RKHKo 3-3-1-21-03.

139. RKHKo 3-3-1-3-04.

140. RKHKo 3-3-1-90-10.

141. RKÜKo 3-4-1-6-12.

142. TrtRnKm nr 3-16-1931.

143. TrtRnKm nr 3-16-1676.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Carolin Toomingas

(sünnikuupäev: 12.02.1993)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu ja Eesti õiguses“, mille juhendaja on Ene Andresen,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2017